جامعة الجزائر

معهد الحقوق والعلوم الادارية

تحضير الميزانية العامة في الجزائر

بحث تقدم به الطالب

محمد خلاصي

لنيل شهادة الماجستير حقوق، فرع الإدارة والمالية

الأستاذ المشرف: الدكتور علي زغدود

الجزائر سنة: 1988

• كلمة شكر

يسرني وأنا أرفع هذا البحث الى نظر الاساتذة الأجلاء أن أتقدم بالشكر الخالص الى كافة أبنائي ولاخوتي والى عبدالجليل (خالي)، كما أتقدم بمزيد من العرفان والتقدير الى كل الأساتذة الذين كان لي شرف الاستفادة من خبرتهم وتجربتهم والذين لم يبخلوا علي بالنصح والتوجيه طوال فترة إعدادي وتحضيري لهذا البحث الذي أتمنى أن أكون قد وفقت في إخراجه على الصورة المرجوة.

وأخص بالذكر منهم أخي الأستاذ د. علي زغدود الذي ظل يتابع عملي ويمدني بالنصيحة دون كلل وباستمرار، وكذلك الأستاذ د. عمار عوابدي.

كما أشكر كل إخواني وأصدقائي الأساتذة والموظفين على مستوى الكلية، والذين كان للكثير منهم الفضل في عودتي للدراسة بعد طول غياب.

فإلى هؤلاء جميعا والى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إتمام هذا البحث وإخراجه على هذه الصورة ألف شكر ومحبة ..

الطالب محمد خلاصي

بســـــم اللـــــه الرحمـــن الرحيـــم

مقـــدمــــــة

تعرف الدول خلال العقدين الاخيرين من هذا القرن صعوبات كبيرة في مجال تنظيم اقتصادياتها وضبط ميزانياتها وتنفيذ مخططاتها بما يكفل لها تحقيق مستوى أفضل من العمالة ومن معدلات النمو الوطني ويضمن مستوى لائقا من العيش ومن التطور لشعوبها ، وخاصة وان الحياة نفسها قد تطورت وجلبت معها الكثير من الحاجات ومن المطالب الجديدة ، وحتى تستطيع الدولة القيام بواجباتها ، فان عليها ضمان مصادر ثابتة ودائمة للايرادات وبمختلف الوسائل من تصدير متنوع لمنتوجاتها الى فرض الضرائب والرسوم والاتاوات وغيرها بغية ضمان تأمين نفقاتها المتعددة ، رواتب الموظفين ، شراء الاجهزة المختلفة الى غير ذلك من المستلزمات الاخرى .

لقد اوجد علم المالية العامة قواعد تضبط البرامج والسياسات الاقتصادية والمالية ، ومع ذلك يظل الجانب العملي بعيدا عن تحقيق كل الطموحات والمخططات ، ذلك أن الدولة في تعاملها لا تختلف في اي شيء عن الافراد اذ انها ملزمة بان تدفع ثمن مشترياتها وان تسدد تكاليف تعاملها ، كما انها تقرض وتقترض وتسهر على خزينتها وتقوم

بمختلف الاعمال والاستثمارات ، وهي في تعاملها تشبه رب العائلة فهي تصون ملكيتها وتنميها ضمن هيئاتها العامة .

اذا فالمشاكل المالية التي تصادف الاشخاص الطبيعية والاعتبارية تبدو للوهلة الاولى وكأنها مشاكل طرق ووسائل وكيف يجب القيام بها لمواجهة النفقة المطلوبة بينما المشكل الحقيقي في كل المسائل المالية هو معرفة الحد الذى لا تستطيع السلطة التي تنظم النفقة تجاوزه ، وما هيّ امكانات تحصيل الايراد اللازم لذلك. بحيث ان المشكل المالي يطرح قبل التسوية المالية التي تكون الحل اللاحق له وهنا نكون امام طرح مسؤولية الدولة في تسوية نفقة اقتصادية أو اجتماعية والمشكل يكون اخطر لانه لا توجد على مستوى الدولة سلطة واحدة مشابهة لسلطة رب العائلة الذى في امكانه ان يقرر وينفذ في نفس الآن ، خلافا للدولة التي توجد بها مجموعة من الاجهزة تشترك في عملية الاختيار واتخاذ قرار الشراء والتسوية مثلا ، اذ لا يمكن ان يتم ذلك الّا بعد التأكد مما اذا كان هناك فصل او بند أو اعتماد مخصص لتلك النفقة في ميزانية الدولة .

ان الميزانية وهي انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادى والاجتماعي والتنموى بصفة عامة تقضي بتحديد مجالات تدخل الدولة انطلاقا من تحديد أوجه الانفاق العام الى أضيق الحدود اعتمادا على ما يراه الفكر المالي الكلاسيكي وابقاء تدخل الدولة تدخلا حياديا ، لا يؤثر بأى صورة من الصوّر على نشاطات القطاع الخاص ، لذلك نجد اتباعه يطالبون وبالحاح بضرورة توازن الميزانية سنويا معتقدين بان ذلك سيؤدى الى تحصيل أقل قدر ممكن من الايرادات لتوزع على اقل قدر ممكن من افراد المجتمع في شكل نفقات ، ولاعجب أن تكون الميزانية لدى هؤلاء مجرد بيان حسابي تقديرى لا غيره وهو ما كان دافعا حقيقيا الى ظهور اتجاه حديث في الفكر المالي ضاربا بفكرة

حياد الدولة وتوازن الميزانية عرض الحائط ، بل انه يلقي على الدولة اعباء ومسؤوليات جسّمة من اجل تحقيق اهداف الامة كاملة اجتماعية كانت أم اقتصادية يسمية مطالبين بضرورة انتهاج الدولة لنظام التخطيط كأفضل وسيلة من وسائل التنمية وتحقيق الاستغلال الامثل لمختلف الموارد المالية والاقتصادية ، وهم يرون أن الميزانية ليست بيانا لما أنجز وليست ارقاما عن ايرادات ومصروفات الدولة وانما الميزانية عبارة عن برنامج عمل على الحكومة تنفيذه وفق ما هو مقرر خلال سنة مالية مقبلة ، فالميزانية معيار لمدى سلامة التطبيق من جهة ومعيار يلزم السلطة التشريعية بالرجوع اليه في مناقشاتها للسياسات والبرامج والتأكد من سلامة التنفيذ عبر مختلف المراحل من جهة أخرى ، بحيث ان الميزانية في الدولة الديمقراطية لا تكسب اسمها الا اذا اعتمدت من طرف الهيئة التشريعية ، وهي قبل ذلك لا تعدو أن تكون أكثر من مشروع للميزانية ــ انها الديمقراطية والشعب فيها وحده مصدر السلطة وصاحب السيادة الفعلية وهو يمارسها من خلال مؤسساته الدستورية ــ هذه المؤسسات التي لها أن تعتمد الميزانية أو ان تردها ، وهي في حالة ردّها انما تسحب ثقتها كاملة من السلطة التنفيذية التي اعدت المشروع المرفوض ، فيكون ذلك اسقاط للحكومة والاتيان بأخرى بديلة عنها .

ومن جانبي واذ أتقدم بمنتهى الاحترام والغبطة بهذا البحث وهو يعالج موضوع تحضير الميزانية العامة في الجزائر ، وقد حاولت بعون الله ، ان يكون متجانسا ومتناسقا وان لايخرج عن الغرض المتوخى منه ، ذلك أن موضوع تحضير الميزانية ــ عندنا ــ كما تبين لي ــ لم يتطرق اليه بالتفصيل أى كاتب بعد ، وهو ما يجعل التطرق اليه من الصعوبة بمكان ، بحيث ان كل الكتابات التي عالجت الموضوع ، جاءت ضمن دراسات عامة لموضوع المالية العامة ، مما يجعل معالجة الميزانية كموضوع مستقل بذاته امر على غاية من الصعوبة ، ومع ذلك فانني

أتوقع أن محاولتي هذه (اذا توفرت لها شروط النجاح ، وهو ما أرجوه) ، ستمكن من

- اثراء المكتبة العربية الجامعية في الجزائر ، وخاصة في هذا الجانب بالذات جانب الدراسات المالية بصفة عامة وتحضير الميزانية بصفة خاصة ، ذلك ان الساحة الوطنية لا زالت تفتقر بل وتعاني من نقص فادح في مجال الكتاب الجامعي والدراسي بصورة أعم ، حتى ان الواحد منا وهو يحاول الاحاطة والتعمق في موضوع ما من الموضوعات يصطدم بالانعدام شبه التام للمراجع والمصادر بل وحتى المخطوطات التي يمكنها ان تنير الطريق امامه ، ولذلك كان دافعي الى اختيار هذا البحث ذو ابعاد كثيرة وفي مقدمتها :-

- محاولة وضع دراسة اكاديمية متجانسة ومتكاملة لموضوع تحضير الميزانية العامة في الجزائر وهي محتوية على جانبين :-

- جانب نظري ويشمل مختلف المفاهيم والتعاريف والنظريات التي قيلت في موضوع تحضير الميزانية العامة ، انواعها ، طبيعتها والجهات الموكول اليها ذلك .

- وجانب عملي مأخوذ من صميم الواقع وهو خاص بتحضير الميزانية العامة في الجزائر ، تصورا واعدادا ، اقرارا واصدارا ، تنفيذا ومراقبة .

- تمكين زملائي الطلبة واخواني القراء من الحصول على مرجع متخصص في مجال تحضير الميزانية ، عام في موضوعاته ، دقيق في تفصيلاته ، سهل في أسلوبه ، مباشر في معانيه .

- تمكين المهتمين بموضوع تحضير الميزانية (-الطلبة العاملين بالمصالح المالية على الخصوص-) من مواجهة الفراغ الملحوظ على مستوى مصالحهم في مجال الدراسات المالية من الاستعانة ببعض الافكار المتواضعة الواردة في البحث ،

انها محاولة ارجو ان تثرى وان تضاف اليها اعمال اخرى حتى يصبح موضوع تحضير الميزانية موضوعا متداولا ومعروفا لدى كل طالب ومتعلم ، وخاصة في زماننا هذا الذى اصبح كل شيء فيه يبنى على الدراسة والتقدير المسبق لكل مايلزمه وما يحيط به .

وعلى اية حال فانني وبحثا عن أنسب منهجية تمكن المتصفح للبحث من الاحاطة السريعة بكل محتوياته وأدق تفصيلاته رأيت ان اعالجه وفق خطة مقسمة الى خمسة أبواب وثلاثة عشر فصلا ، يبتدئ كل منها بلمحة مختصرة لما تحتوي عليه ، ويكون ذلك وفق الآتي :-

الباب الاول :- ويحتوي على ثلاثة فصول (1+ 2+ 3) مقسمة بدورها الى مجموعة من العناصر ، وقد عالجت فيها موضوع المالية العامة من حيث النشأة والتطور وما عرفته المجتمعات الانسانية من افكار بشأنه ، ثم كيف كانت نظرة الديانات السماوية الى المال العام بصفة عامة مرورا بالمصادر والتعاريف وعلاقته بالعلوم الاخرى ثم كيف كان وضع الجزائر ماليا وميزانيا قبل واثناء الاحتلال بصفة عامة .

الباب الثاني :- ويحتوي على فصلين (4، 5) خصصا لموضوع الميزانية من حيث النشأة والتطور والمفاهيم والتعاريف والانواع والخصائص وكذلك الطبيعة القانونية للميزانية اثارها والتمييز بينها وبين الميزانيات الاخرى ، اضافة الى المعالجة الواسعة التي تحكم عملية التحضير ، مميزاتها والاستثناءات الواردة عليها تحليلا وتحقيقا ونتيجة .

الباب الثالث :- ويشتمل على فصلين بدوره (6، 7) ويعالج موضوع السلطة التي تتولى عملية تحضير الميزانية ، ويشمل انشاء وزارة المالية وتنظيمها وصلاحياتها والاجهزة المساعدة للوزير في عملية التحضير، ثم كانت معالجة قانون قوانين المالية الصادر سنة 84، متبوعا بفكرة عن الاساليب المتبعة في عملية التحضير مع ذكر أمثلة لدول مختلفة ، ثم كانت معالجة عملية التحضير على المستوى القاعدي وعلى مستوى الوزارات ومناقشة مشاريع ميزانياتها مع الوزير والوزارة المعنية في الجزائر مع الاشارة الى كيفية تقدير الايرادات والنفقات وتقرير الاعتمادات .

الباب الرابع :ــ ويحتوي على ثلاثة فصول (8، 9، 10) تعالج موضوع التحضير على مستوى السلطة التشريعية ، بدأ بالتعريف بالمجلس ، صلاحياته ، دوراته لجانه ووصولا الى الصيغة التي يقدم بها مشروع الميزانية ، ثم دراسة المشروع من قبل لجنة التخطيط والمالية مع التعرض لحقهافي الاستعانة بالغير ، وحق النواب في المبادرة البرلمانية واستجواب اعضاء الحكومة ومسألتهم واقتراح القوانين وادخال التعديلات على مشاريع القوانين المعروضة امامهم ، ثم دراسة المشروع من قبل المجلس والتصويت عليه مع ذكر حالات رد المشروع وطلب رئيس الدولة اجراء مداولة ثانية بشأنه. اما الفقرة الاخيرة من هذا الباب فخصصت للاجازة البرلمانية ونتائجها واثارها القانونية وما يتبعها من عمليات الاصدار والنشر والتنفيذ .

الباب الخامس ــ ويتضمن ثلاثة فصول هي (11، 12 ، 13) وتعالج موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية ، انواع الرقابة واهدافها واهميتها وعالجت ثلاثة انواع من المراقبة هي :ــ المراقبة الادارية ، وقد تم بحثها بشئ من التوسع وخصصت لمراقبة وزارة المالية والمفتشية العامة للمالية ، ثم المراقبة المحاسبية وخصص موضوعها لرقابة مجلس المحاسبة ، انشاؤه ، تنظيمه ، هياكله ومجالات تدخلاته ، ثم كان الفصل الاخير لرقابة المجلس الوطني الشعبي ، انطلاقا من تعريف هذه المؤسسة الدستورية الهامة في حياة الشعب وفي مجال الممارسة الديمقراطية ، مع شرح لكيفية اجراء الممارسة الرقابية والاجهزة التي تقوم بها ، وكذلك حق النواب في ادائها وبشتى صورها مسآلة واستجوابا ، تعديلا واقرارا ، وكانت نهاية البحث ، خاتمة تعمدت أن اظهر فيها أهم محتويات الدراسة ملخصة ومجملة ، كما بينت فيها مدى التطور الذي عرفه موضوع تحضير الميزانية بصفة عامة وما يعرفه الفكر المالي من تطوّر سريع على الجانبين المالي والميزاني مما سمح للكثير من الدّول بتحقيق قفزات سريعة لاعتمادها اسلوب التخطيط كمنهاج لسياستها المالية والاقتصادية

والتنمية بصفة عامة لتخليهـا عن فكرة ضمان توازن الميزانيـة بأى ثمـن ءاذ يرى انصار هذا الفكر ان العبرة ليست في توازن الميزانية وانمـا يكون ذلك بتحقيق توازن على مستوى الميزانيـة الاقتصادية الوطنيـة حتى ولو ادى ذلك الى ظهور عجـز موقت ونسبي على مستوى الميزانيـة العامـة يمكـن تداركـه بسهولة فيما بعـد ، وذلك خلافا لما يذهـب اليـه الاقتصاديـون الكلاسيك المناديـن بضرورة ضـمان توازن الميزانيـة التـي يرونهـا المقياس الامثـل لنجـاح سياسـة الدولة الماليـة والضمان الاسـلم لتحقيـق تـوازن ميـزاني اقتصادى آلي ، وقد عالجنا كل ذلـك باسهـاب في صلب الموضـوع .

والله ولـي التـوفيـق

محمـد خـلاصي

الباب الاول

نشأة علم المالية العامة
وتطوره عبر التاريخ

الفصل الأول :ـ

النشـأة والتطـور ،

يتضمن هذا الفصل مجموعة من العناصر تكون معالجتها

كما يلي :ـ

أ ـ لمحة تاريخية عن علم المالية العامة في الحضارات والديانات السماوية ، اذ بعد ان عرف المجتمع الانساني الاستقرار المكاني بأخذه ضفاف الانهار وشواطيء البحيرات مقرا له ، وبعد أن استتب له نوع من الامن والنظام والتآلف الزماني بين الافراد المكونين للقبيلة أو العشيرة التي فيها يحيى ويطلق اديمها بحيثه وبعد ان كان الكل لنفسه ولذويه أتجه التفكير الى ايجاد نوع من التكافل والتضامن الاجتماعيين بين ابناء الجماعة الواحدة لتستمر الحياة ومعها يستمر التطور ، فبدأ بذلك نمط جديد من عمليات التبادل ، وكانت المقايضة ثم تطورت الامور الى ان ظهرت المسكوكات وضربت النقود فظهرت الحاجة الى انماط جديدة من التعامل والتبادل السلعي بواسطة النقود ، ومن هنا ابتدأ الفكر المالي يأخذ شكله ويضع القواعد الضابطة لكل ماله صلة بالمال ـ بيع وشراء ـ توفير واكتناز قروض واكتساب ـ عقارات وممتلكات ..الخ ، وكان لا بد من قيام أجهزة ومصالح تنظم هذه الامور وتضبط سيرها بالتحكم في مختلف العمليات وفق شروط واجراءات توضع خصيصا لمثل هذه الاغراض ، فكانت لذلك الدولة وكان لها ان تمر بدورها باطوار مختلفة من دولة حارسة الى دولة تدخلية ولجت معظم جوانب الحياة العامة ، وبالخصوص في تلك المجتمعات والدول السائرة في طريق النمو الطامحة الى تحقيق الرقي الاجتماعي والمادي لشعوبها ، وما دام ان تحقيق ذلك غير ممكن الا عن طريق توافر الوسائل المالية التي تشكل أهم ادوات العمل الاساسية في الدولة والتي لا يمكن فصلها

عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية ، وكان ذلك دافعا الى

ظهور علم المالية العامة .

نشأ علم المالية العامة الذى كان يعد فرعا من فروع العلوم الاجتماعية وفي مقدمتها علم الاقتصاد السياسي وعلم الاجتماع وظل متصلا بهما حتى أضحى كل تطور في الشؤون المالية ملازم للتطور السياسي والاقتصادى ، بحيث الكل يعلم ان هناك تلازم بين الايرادات والنفقات من جهة والمشاريع التنموية وتحقيق التوازن والعدل الاجتماعي من جهة أخرى ، وكذلك الحال بالنسبة للديمقراطية وتحديد نسبة الوعاء الضريبي والنظام البرلماني وتحضير الميزانية الى غير ذلك من المجالات الاخرى ، بحيث لم تعد القاعدة الاساسية في الميزانية هي تأمين التوازن بين الايرادات والنفقات اى الجباية بقدر الكفاية ، بل ان ميزانية الدولة اصبحت اليوم عبارة عن جزء من الميزانية الانمائية وأداة فعالة لتحقيق اهدافها ، انها قاعدة التوازن الاقتصادى والاجتماعي ، توازن الانتاج والمبادلات ، توازن السياسة النقدية وسياسة الاسعار حتى ولو تم ذلك من خلال عجز مؤقت في الميزانية يسهل تداركه متى دعت الحاجة الى ذلك .

وحتى يسهل علينا التعرف والاحاطة أكثر بهذا الموضوع ، رأينا ان نعرج ببعض الشيء على علم المالية للصلة الوثيقة التي تربطه بموضوع الميزانية ، ذلك ان علم المالية العامة وهو يبحث في نشاط الدولة عند استخدامها للوسائل المالية من ضرائب ورسوم وقروض وانفاق وميزانية وغيرها يدفعنا الى التساؤل عن كيفية توفير الدولة لحاجتها من المال وكيف تجبيه ومن يجيز جبايته [1] ، كيف تنفقه ومن يجيز عملية الانفاق ومن يراقبها انها كلها أمور عالجها

---

(1) د . محمد عبد الله توفيق ، المالية العامة . دار الجامعات المصرية ص 292 ، 1974 .

علم المالية العامة الذي قيل بشأنه انه مجموع القواعد التي بحسب ان تلابقها الحكومات والهيئات العامة عند تحديدها لايراداتها ونفقاتها العامة ، ويتضح من كلمتي الحكومات والهيئات العامة ، ان هذا العلم علم حديث ذلك انه لم يكن معروفا عند الاقدميين بشكل مستقل نتيجة لعدم اهتمامهم بالمال من جهة وقلة العناصر الاقتصادية وضآلة وزن الاعتبارات المالية البحتة من جهة أخرى . (1)

ودون الخوض فيما عرفته الحضارات من تقدم في أنظمتها المالية فاننا نشير في كلمات مختصرة جدا الى ما عرفته الديانات السماوية في هذا المجال مع شيء من التركيز على ما جاءت به الديانة الاسلامية وشريعتها السمحاء ويكون ذلك كالآتي :-

ب : العبرية .

كان شعار اتباع موسى عليه السلام هو احترام القانون وتنفيذ وصايا نبيهم مما أدى الى وضع قواعد تحكم حياتهم في المجالين الاقتصادي والمالي (تنظيم الحرف والعمل والزراعة والاجور والفائدة وحقوق الملكية والضرائب والمواريث والربا والاحتكار وغيرها . (2)

لقد كان العبرانيون ومن خلال عقيدتهم التي ترى ان الله يملك كل ارض اسرائيل يشترطون الا تملك الارض نهائيا وان ترد الى الحكومة كل خمسين سنة لتعيد توزيعها على من هم اكثر حاجة اليها ، وفي ذلك تحقيق فعلي لفكرة العدل الاجتماعي ، وهي فكرة مثالية لولا ان بني اسرائيل عمدوا الى تحريف تلك التعاليم بما يتناسب مع طبيعتهم العدوانية وما جبلوا عليه من

---

(1) د . فوزي ، عبد المنعم ، المالية العامة والسياسة المالية . دار النهضة العربية ، 1972 . ص 494 .

(2) نفس المرجع ونفس الصفحة .

سرقـة ونهـب وعبادة للمال ، فحرموا الربـا على انفسهـم وفي التعامل فيما بينهـم واستباحـوه من غيرهم ، وظـل الحال كذلك وهـم في غيهـم متمادون الى اليوم .

ج ـ المسيحيـة :

جاءت الديانـة المسيحيـة متواضعـة متسامحـة هادفـة الى تحقيـق اماني الانسانيـة في الحيـاة وفقـا لتعاليم دينيـة واضحـة وغيـر مباليـة بالجوانب الماليـة ، ورغم ان تعاليم الديانتيـن مكملـة لبعضهـا البعض من حيث الجوهر انهمـا اختلفتا من حيث التطبيـق ، فاذا كان العبرانيـون قد حاولوا الاحتفاظ بتقاليد الحياة القبليـة ومجتمع البداوة وهاجموا المجتمع الجديـد المقسـم الى طبقـات اجتماعيـة ، فان النظـرة المسيحيـة الى المجتمع الجديـد كانت نظـرة ملـؤها التفـاؤل والرضـا وبث روح المحبـة بين كافـة افراد المجتمع دون محاولـة لتغييـر بنيتـه الاجتماعيـة رافعيـن شعـار من وجـد في الـرب عبـدا فليبقى علـى ما وجـد عليـه (1) ، وكما نقـول بالمفهـوم السياسي الحديـث ، الابقـاء على الامر الواقـع وهـو في غيـر صالـح الانسـان والتطـور اطلاقا .

وقـد عرفنـا ان رجـال الدين عندهـم كانوا أقـوى من يملـك الارض والعبيد ، وظلت الاوضـاع على تلـك الصـورة حقـبة مـن الـزمن كان لبارئنـا شأنـه الاعظـم فأرسـل لنـا رسـولا من أنفسنـا ، رسـول للعالميـن .

د ـ الاسـلام :

بينمـا كان العالـم بمختلـف حضاراتـه ودياناتـه يغـط في سبـات عميـق ويتخبـط في غياهـب الظـلام والعبوديـة والطغيـان حيث الغلبـة للاقوى رغم نبـل الديانـات السماويـة لكـل ذلـك ، بـزغ نور الاسـلام ليضـيء سمـاء شبـه الجزيرة العربيـة ومنهـا الى بـاقي اصقـاع الدنيـا ـ ليتـم نوره على الناس أجمعيـن .

---

(1) د . شطـا ، حمـاد محمـد ، محاضـرات القيـت على طلبـة السنة الثانيـة ماجستيـر قانـون ، فرع الادارة والماليـة ، 86/ 87 .

1) ـ الاعتراف بالمال وفعاليته في الحياة .

2) ـ الوقوف بالتشريع عند المبادئ العامة دون النظر في التفصيلات، فالاسلام دين خالد متجدد مع الحياة لايريد للناس ان يعملوا تحت وصاية صارمة من مقررات السماء ، بل يريد للانسانية أن تبلغ رشدها بما تقضي به مصلحتها وهذه أسمى مراتب التربية الحكيمة في تنمية الشخصية واعدادها للحياة (1) .

ب ـ اما السياسة المالية في الدولة الاسلامية ومصادر ايراداتها فقد كانت كما يلي : ـ

بيت المال وهو جزء من نظام المجتمع الاسلامي وفيه تودع اموال المسلمين من زكاة وخراج وغنائم وغيرها ، وقد وجد بيت المال حسب رأي اغلب المؤرخين بعد الهجرة النبوية وبالتقريب عقب غزوة بدر غيرانه لم يأخذ الشكل الحقيقي الذي عرف به الا بعد ان اقام عمر نظام الدواوين وضبط موارد ومصاريف بيت المال التي تعددت باتساع رقعة الفتوحات ، وكانت أهم موارد بيت المال هي : ـ

الزكاة ، وهي ركن من اركان الدين ، كما انها في الدين اقتطاع اجباري نسبي حولي وعيني ، وتؤدى على كل شيء يعد اصلا من اصول المنافع المتبادلة في الحياة ، وقد ذكرت بالنص القرآني 82 مرة (2) .

العشور ، ان نظام العشور في التجارة ، عبارة عن ضريبة تفرض على متعاطي التجارة من المسلمين وأهل الذمة وكذلك على اهل الحرب اذا قطعت تجارتهم حدود الدولة الاسلامية وهي شبيهة بالرسوم الجمركية .

الخراج ، وهو ما يفرض على الاراضي التي فتحها المسلمون عنوة أو صلحا وأصل الكلمة فارسي وتعني اقتطاعا ، وقد طبقه الخليفة عمر على الاراضي التي يمتلكها غير المسلمين في الدولة الاسلامية .

---

(1) د . فوزي ، عبد المنعم ، المالية العامة والسياسة المالية : دار النهضة ، بيروت، 72 ص14 ،

(2) الاستاذ / الرويلي ، صالح ، اقتصاديات المالية العامة : ديوان م الجامعية 1980 ص98

الخمس أو غنائم الحروب ، وهي الغنائم التي يستولي عليها المقاتلون ، وقد فسر الخمس في القرآن الكريم وهو " لله ورسوله ولذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل " ، اما الاربعة اخماس الاخرى فهي للجند المقاتلين في سبيل الله المحققين لهاته الغنائم .

الجزية ، وهي ما يفرض من مال على رؤوس أهل الذمة (تشبه ضريبة الرؤوس التي فرضتها فرنسا على الشعب الجزائري) ولم يكن للجزية شأنها شأن الخراج نسبة معينة فكانت تزيد وتنقص حسب الظروف والاحوال التي يراها الوالي ، وكان الخليفة عمر أول طبق ولاول مرة مبدأ شخصية هذه الضريبة وربط مقدارها بحسب الوضع المالي لافراد المجتمع ، وتختلف الجزية عن الخراج لذكرها في القرآن بينما الخراج طبق لاول مرة في عهد عمر وهو اجتهاد يفرض على الارض المزروعة بينما الجزية تدفع على الرؤوس (1) .

---

(1) د . فوزى ، عبد المنعم ، المالية والسياسة المالية ، دار النهضة ، بيروت 1972 ص 412 .

ثـانيـا

ـ مالية الدولة الجزائرية قبل الاحتلال وأهم مصادرها :ـ

أ ـ مصادر مالية الدولة ووضعها الاقتصادي ، لقد كانت الدولة الجزائرية تطبق احكام دينها كاملة بالاضافة الى ما وضعته من نظم مالية مالية أخرى تساير وضعها وظروفها وتوجهات نظام الحكم فيها ، اذ وبالاضافة الى ما ذكر من مصادر دخل بيت مال الدولة الاسلامية ، فقد فرضوا نوع آخر من الضرائب المحلية على الشعب الجزائري وهي ضرائب اثقلت كاهله زمنا طويلا ومنهـا على سبيل المثال :ـ

(الحكور اللزمة ـ الغرامة ـ الخطية) وهي كلها مستحدثة لضرورة اجتماعية .

وللتحديد أكثر نشير الى ان السيد (بوتان) (1) ، حصر مصادر دخل الايالة الجزائرية في انواع ثمانية اساسية وهي :ـ

ـ التخريمات ـ شراء العبيد ـ احتكارات الشركة الفرنسية بعنابة ونواحيها ـ حقوق بيع الحبوب استثنائيا ـ كراء حقوق الشمع والجلد والزيت ـ الهدايا غير العادية ـ هدايا القناصل ـ اتاوات هولندا والبلاد الاسكندنافية ، بالاضافة الى مصادر أخرى قليلة الاهمية ومنها حقوق الديوانة ـ غنائم القرصنة ،

اما السيد (لوكونت دوبيرسار) (2) ، الذى قام باعداد دراسة في الموضوع وقدمها في شكل تقرير للجنة الافريقية فقد حدد أهم مصادر الايالة بخمسة عشرة مصدرا .

اما من جانبنا وبغض النظر عن نوع وعدد مصادر مالية الايالة زيادة أو نقصانا فاننا نستطيع القول بأن الوضع المالي للدولة انذاك كان مريحا حيث تسنى لبلدنا ان تمنح قروضا ومنتوجات لغيرها من الدول الاخرى وفي مقدمتها فرنسا .

(1و2) د . سعيدوني ناصر الدين ، النظام المالي في الجزائر : اواخر العهد العثماني 1792 ـ 1830 ، ط 2 ، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 85 ، ص 85 ـ 86 .

التي امتنعت فيما بعد عن الوفاء بالتزاماتها وتسديد ديونها ، (1) بل وأكثر من ذلك فقد غدرت بالدولة الجزائرية وتحينت الفرصة لغزو اراضيها والاستيلاء عليها ومحاولة طمس كل ما يميّز حضارتها وماضيها وانتمائها الديني فاستبدل النظام المالي الاسلامي تدريجيا وحل محله النظام المالي الخاص بالغاصب.

لقد كانت الجزائر تضبط شؤونها المالية حسب الشريعة الاسلامية من حيث الايرادات والنفقات ، وكانت تضرب نقودها وتنظم ميزانيتها حسب الانماط الوضعية المعروفة انذاك ، غير ان المستعمر عمد عقب الاحتلال الى تكوين لجنة سمّيت لجنة الحكومة قامت بالغاء وظيفة الخزناجي والحقت اموال الدولة الجزائرية باموال الحكومة الفرنسية ، (2) غير ان المقاومة كانت تبطل أو تطيل امد تحقيق احلام المستعمر ، حيث كان الشعب الجزائري ومنذ بداية الاحتلال واشتعال لهيب المقاومة بقيادة الامير عبد القادر ادارة تنظم شؤون الدولة المجاهدة وتضبط اموالها وفقا لما كان يجري به العمل قبل الاحتلال مع ادخال بعض الاضافات التي تقتضيها حالة الحرب ، واستمر الوضع كذلك الى ان خمدت المقاومة لبعض الوقت في حركة تكتيكية تمويهية لاعادة تنظيم الصفوف والانطلاق مجددا لتحرير الوطن.

ب — وهكذا وبعد انطلاق الحرب الوطنية الكبرى ظهرت تنظيمات مالية خاصة بالثورة الجزائرية ، بحيث عمدت هذه الاخيرة الى تكوين قيادة كلفت بتسيير شؤون الثورة وسير الحرب بما فيها الاموال العامة التي كان اول مصدر لها هو الاشتراكات التي يدفعها الاهالي لنصرة ثورتهم وكانت جبايتها تبدأ من القرية (الدوار) فالناحية فالمنطقة ثم الولاية الى أن تصل الى مستوى القيادة المكلفة بالمالية ، وكانت هذه الايرادات رغم بساطتها ورمزيتها ذات أهمية ووزن كبيرين بالنسبة للثورة ، وخاصة من الناحية السياسية ، كما كانت للثورة ايرادات اخرى كبيرة متمثلة في الاعانات والتبرعات والهبات التي ترد عليها من المواطنين ومن الاشقاء والاصدقاء عبر العالم .

(1) المرجع السابق ص 95 .
(2) د. علي زغدود . مطبوعة في تحضير الميزانية - 87 / 88 .

وما أن حلت سنة 1957 حتى، تم تعيين عضو من لجنة التنسيق والتنفيذ وهو المجاهد العقيد محمود الشريف الذي كلف بتسيير مالية الثورة (1) ، وتتكون الميزانية التي كلف بتحضيرها من الايرادات التي ذكرناها آنفا ، وتنفق على شراء الاسلحة وتقديم الاعانات لأرامل الشهداء والمحطوبين وضمان عمليات التموين والتمويل الخاصين بجيش وجبهة التحرير الوطني والاجهزة التابعة لهما .

ج ـ وبتشكيل أول حكومة جزائرية مؤقتة في التاسع عشر (19) من شهر سبتمبر 1958 عين وزير للشؤون الاقتصادية والمالية ، وكان أول من اسند اليه هذا المنصب هو ، المجاهد ، احمد فرانسيس ، (1) الذي كان من بين مهامه الاساسية اعداد الميزانية العامة للثورة الجزائرية واستمر الحال كذلك الى ان انتصرت الثورة واستعاد الوطن عزته والشعب كرامته ، وكان على الدولة الوليدة أن تتصرف وأن تواجه الموقف الناتج عن الانتقال من ميزانية الحرب الى ميزانية تسيير الدولة ومختلف اجهزة الحكم والهياكل القائمة فيها ، فكان عليها أن تضمن أجور العاملين وأن تضمن عمليات التمويل واستمرار دواليب العمل ومختلف المرافق في سيرها وفي عملها وفق ما يؤمن الانطلاقة المتجهة نحو نمط اقتصادي ومالي جديد يحقق الغاية ويزيل الآم الفين وستمائة وخمسة وتسعين يوما وهي مدة تساوي تسع وثمانون شهرا أو سبع سنوات ونصف السنة من التشريد والتخريب والقتل والدمار ، فكان للوطن اول حكومة في ظل الاستقلال وكان من بين اعضائها وزير المالية هو المجاهد ، احمد فرانسيس ، دائما ، ووضعت الميزانية الاولى للدولة الفتية وقد كانت من حيث اعتماداتها واهدافها متواضعة

(1) G.P.R.A, El Moudjahid, organe centrale du F.L.N numiro spécial 19.9 58.

غير انها كانت كافية للانطلاقة نحو البناء والتنمية والانعتاق ، واكتملت هذه الانطلاقة بالخروج من منطقة الفرنك وضرب العملة الجزائرية (الدينار) سنة 1964 .

وكان التطور ، تطور في البنيات، وتطور في الاعتمادات وفي الميزانيات فمن 3.052.580.267 دج ميزانية تسيير سنة 1965 الى 4.447.000.000 سنة 1970 ، ومن 967.000.000 دج سنة 1965 ، ميزانية تجهيز الى 6.737.000.000 سنة 1970 ، الى 103.000.000.000 دج سنة 1988 (تسيير وتجهيز) (1) .

كما ان ايرادات البترول كانت سنة 62 تعادل 50 مليونا من الدولارات ، اما استثمارات القطاعات الصناعية فقد بلغت سنة 63 ما يعادل 100 مليون من الدينارات ، واما حجم الخطة الثلاثية 67/ 69 فكان يقدر بمبلغ 4.2 مليار دج ، بينما بلغت خطة أعوام 70/ 73 حوالي عشرون مليار دينار. (2)

انها فعلا قفزة مذهلة في مجال الاستثمارات الهادفة الى بناء الدولة العصرية القوية ، ومع ذلك فالارقام لا تغرينا وازدياد حجم الميزانية وبقدر ما يرضينا فهو عن عزمنا في مواصلة مجهودات الرقي والتنمية لا يثنينا ونحن لبلوغ ذلك بعون الله سائرون .

كانت هذه لمحة تاريخية عامة وسريعة عن علم المالية العامة ، ظهوره وموقعه بين العلوم الاخرى ، ثم نظرة الديانات السماوية اليه وشأنه في الاسلام والدولة الاسلامية ، مع تسليط الضوء على أهم ايرادات بيت المال ، ثم كانت معالجة وضع الجزائر قبل واثناء الاحتلال ، وكيف كان حال الدولة الفتية عقب الاستقلال .

---

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية د . ش . رقم 54 لسنة 87/ 28 . 12 . 87 .
(2) الثورة الصناعية ، وزارة الصناعة والطاقة ، كتاب خاص بالذكرى العشرون للاستقلال ص 12 سنة 1982 .

الفصـــل الثـــالـــث

تعريف علم المالية العامة ومصادره وعلاقته بالعلوم الاخرى .

أ ـ التعـريـف : ـ عرّف علم المالية العامة بأنه " العلم الذى يبحث في ايرادات الدولة وكيفية توزيعها على حاجات المجتمع أى تغطية نفقاتها (1)

ويقـول تعريف آخر (2) ، بان علم المالية العامة ، يبحث في نشاط الدولة عند استخدامها للوسائل العامة من نفقـات ورسوم وضرائب وقروض ووسائل نقـديـة وميزانية بقصـد تحقيق اهدافهـا السياسيـة والاقتصادية والاجتماعيـة .

ويلاحظ على هذا التعريف انـه لم يعد يقتصـر كمـا هو الشأن بالنسبـة للفكـر المالي الكلاسيكي على فكرة تغطيـة النفقـات العموميـة بتوزيعها توزيعـا سليمـا وعادلا بين كافـة افراد المجتمـع بل أضاف جـديـدا وهو فكرة استخدام الوسائـل الماليـة لغايات تدخليـة في الادارات والهيئات والمؤسسات العمومية ، مما يجعـل النظـرة الى علم الماليـة العامة نظـرة شموليـة لا تقتصـر على تلـك الجوانب التقليـديـة التي كانت سائدة قبل ظهور الفكر المالى الاشتراكي القائم على التخطيـط وعلى التـدخل في مسـار التنميـة بكل جزئيـاتـه وابعـاده الماليـة والاقتصـاديـة والاجتمـاعيـة .

ب ـ مصـادر علـم الماليـة العـامـة .

يقـوم علم الماليـة العامة على دعائـم اساسيـة ثابتـة تسنده وتحدد مجـالاته واهـدافـه ، وهي على الخصـوص ثـلاث مصـادر مرتبهـا كمـا يلـي : ـ

1 ـ الدستـور . ان المتفحص لاى دستـور من دساتيـر الدّول يجـد ودون عناء فصـولا ومواد مخصصة كلهـا لمعالجـة مسائل الجبايـة والانفـاق وتحـديد أحكـام الميزانيـة وكيفيات تحضيـرها ، ودور الهيئـة التشريعيـة

---

(1) د . محمد عدلي ، توفيق ، المالية العامة . دار الجامعات المصرية ، 74 ص 28
(2) د . عواضه ، حسن ، المالية العامة . دراسة مقارنة (الموازنة النفقات والموارد العمومية ، دار النهضة العربية . بيروت 1971 ص 10 .

في مناقشة الميزانية واقرارها وتنفيذها ،

2 ـ القواعد العامة للقانون الاداري[1] ، ذلك ان الادارة المالية وهي تقوم باحدى وظائفها الاساسية المتمثلة في الجباية والانفاق تعتبر كغيرها من باقي السلطات العامة الاخرى في الدولة من حيث خضوعها لاحكام القوانين الادارية ، انه مصدر على غاية من الاهمية حيث يمكننا من تدارك اي خلل أو نسيان يقع فيه المشرع المالي .

3 ـ نصوص القوانين المالية والنصوص التنظيمية والتطبيقية المكملة لهما والتي تعتبر في نظر المختصين أكبر مصدر للتشريع المالي ، وكان يمكن اعتبارها أهم المصادر لكثرتها لولا ما تتميز به من تبدل وتطور وتعديلات تلزمها الظروف ومقتضيات المصلحة العامة عكس ما للدستور من ثبات واستقرار .

ومن خلال هذه المصادر الثلاثة نستطيع ان نقول ان دراسة المالية العامة وثيقة الصلة بموضوعات التشريع والاقتصاد والسياسة وهي كلها تهدف الى ما يضمن الاستقرار ويحقق التطور في ظل الوضوح والانضباط .

ج ـ علاقة علم المالية بالعلوم الاخرى .

ان الصلة بين علم المالية العامة وغيره من العلوم الاخرى قوية جدا فهي في القانون العام ضيقة لدرجة انها كانت تعد فرعا منه بحيث يطلق عليها لفظ التشريع المالي ولم تستقل عنه الا اواخر القرن التاسع عشر (19) .

ومع ذلك فالعلاقة بين القانون الدستوري والقانون الاداري من جهة وعلم المالية العامة من جهة أخرى تصل الى حد عدم الفصل بينها في احيان كثيرة ، ويلاحظ ذلك بالخصوص في اخضاع النظام المالية لقواعد القانون الدستوري ، وأصدق مثال على ذلك ما جاءت به المادة

(1) د. عواضة حسن . المالية العامة . ص16

14 من اعلان حقوق الانسان سنة 1789 حيث تقول: " لكل الافراد حق تقرير الضرائب التي تفرض عليهم " . ويجد هذا المبدأ الديمقراطي في الأذن بتحصيل الايرادات العامة وانفاقها بواسطة الافراد أوممثليهم سنده وأساسه في النظام الدستوري ، وفي هذا السياق يقول[1] "بنجامين كونستان" ان الميزانية هي اداة الشعب في استغلال السلطة ، وبذلك نجد ان اغلب الدساتير الحديثة تتضمن مبادئ حول الميزانية ، فالدستور الايطالي لسنة 47 يضع مبدأ الموافقة السنوية على الميزانية كشرط اساسي لتنفيذها وتحديد وظائف الرقابة على الحسابات للتأكد من سلامة ذلك التنفيذ .

وكذلك فعل الدستور الفرنسي لسنة 58 حيث نص على مبادئ مماثلة بالنسبة للضرائب والميزانية .

أما في الاتحاد السوفياتي فنجد ان دستور سنة 1926 ينص صراحة على ضرورة المصادقة السنوية على ميزانية موحدة الدولة ، والغرض من مصادقة اللجنة المركزية السوفياتية على الميزانية هو وضع الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمالية للدولة .

ونستطيع ان نقول انه لقيام توازن حقيقي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لابد من تقسيم مهمة تحضير الميزانية فيما بينهما ، ويترتب على ذلك اعطاء المجالس المنتخبة حق اقرار الميزانية والموافقة على ماجاء فيها من اعتمادات ، ذلك ان رفض السياسة المالية للحكومة[2] أو ابداء التحفظات بشأنها يؤثر على تصرفات الحكومة وعلى توازن السلطات فيها .

ان قوة الحكومة البريطانية على سبيل المثال ترجع الى ماتتمتع به من سلطات مالية خلافا لما هو عليه الرئيس الامريكي من ضعف نتيجة لما يتمتع به الكونجرس من سلطات في هذا المجال .

وللدلالة على ذلك نورد ماقاله الرئيس الامريكي " ولسون " حيث اشار الى " ان النظام الامريكي برلماني أكثر منه حقيقة رئاسي "[3].

---

(1) د . محمد عدلي توفيق ، المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، 74 ص 8 .
(2) د . احمد صقر عاشور ، الادارة المالية مدخل بيئي مقارن ط 1 ، 79 دار النهضة العربية بيروت ص 388 .
(3) د . محمد عدلي توفيق (رقم 1 اعلاه) .

هذا عن العلاقة بين المالية العامة والدستور،(1) أما عن علاقة المالية العامة بالقانون الاداري فانها ورغم ان المالية العامة عرفت تطورا كبيرا حتى صارت ذات كيان مستقل ابعد هما عن ان تظل ذلك الجزء البسيط من القانون الاداري الذي كانت تابعة له ، فالعلاقة بينهما قوية جدا اذ ان قواعد القانون الاداري هي التي تحكم الجزء الاكبر من تقنيات المالية العامة ومما لا شك فيه ان وزارة المالية ومراقبيها في مختلف الاجهزة وفي ادائهم لمهامهم يشكلون كيانا اداريا له اهميته ، انه جهاز منبثق من القانون الاداري واعماله ما هي الا اعمال ادارية ومالية: ادارية من حيث مراقبة الاجراءات و الشكليات التي تنفق بها الميزانية ، ومالية لما تتضمنه ايضا في جوانبها الرقابية والمحاسبية ، وبمعنى آخر فان المحتوى المالي يمكن الى حد كبير تشبيهه بانه فرع خاص وحيوي من المحتوى الاداري .

المالية العامة وعلم الاقتصاد :

اذا كان الاقتصاد المالي يدرس المفاهيم المالية في مظهرها الاجمالي ويبحث في أثر الخصومات المالية الاجمالية على الاقتصاد أو نتائج عدم توازن الميزانية على الاحوال الاقتصادية فان المالية العامة وعلى العكس من ذلك تدرس بصفة خاصة ميكانيكية العمليات المالية بالنسبة للفرد كما تبحث في القواعد التي يمكن اتباعها لاخضاع الفرد للضريبة مع تحديد النواحي الفنية للرقابة على العمليات المالية ، وهذا معناه ان القواعد القانونية تأخذ في هذه الدراسة مجالا أوسع ، ويمكن القول بان هذه العمليات المالية لا يكون لها معناها الواضح الا في اطار اقتصادي مما يعني ان العلاقة بين العلمين (الاقتصاد والمالية العامة) متلاصقة جدا وانه لا يمكن الفصل بينهما تماما ، كما يمكن ان نقرر ان المعطيات الاقتصادية تضع شروطا للعمليات المالية كما تؤثر العمليات المالية على الاقتصاد .(2)

فاذا كان علم الاقتصاد كما نعرف جميعا هو علم الثروة فيكون من الطبيعي ان يضع شروطا لعلم المالية التي تعمل على تكوين جزء من هذه الثروة ، كما ان العمليات المالية تتأثر بالاحوال الاقتصادية ، فمثلا نجد ان الايرادات العامة تعتمد الى حد كبير

---

(1) د. عبد المنعم فوزي - المالية العامة والسياسة المالية ص 14 و 15
(2) د. عواضة حسن . المالية العامة . ص 152

على الاحوال الاقتصادية وكذلك تعتمد امكانيات الاقتراض على المواقف الاقتصادية في لحظة معينة .

علم المالية العامة والسياسة : — ان علاقة المالية العامة مع السياسة في ارتباط دائم ، ذلك ان الاوضاع السياسية السائدة في الدولة هي التي تحدد طبيعة ماليتها العامة ، كما ان هناك الكثير من التصورات السياسية يعود سببها الى المسائل المالية[1] ، ففي بريطانيا على سبيل المثال تعتبر هذه المسائل الاساس التاريخي للنظام البرلماني القائم بها ، وذلك نتيجة للخلافات التي كانت قائمة بين التاج ودافعي الضرائب

هذه اذن هي علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاخرى ، غير اننا نستطيع ان نقول انه ومهما كانت العلاقة بين مختلف انواع العلوم وعلم المالية العامة واستحالة الفصل بينهما فصلا تاما ، فان ذلك لا يمنع من النظر الى المالية العامة على انها علما مستقلا بذاته له قواعده وأصوله ، ذلك ان استقلال اى علم من العلوم يتوقف على وجود موضوع خاص به ومنهج متميز للبحث فيه ، وما دام موضوع علم المالية واضحا ومحددا وهو دراسة النشاط الاقتصادى والمالي الدولة والسلطات العامة وأثار ذلك على مختلف حقول الحياة في المجتمع بصفة عامة ، مما يسمح بالقول حقا بانه موضوع مستقل وكامل الاركان ويشمل في نظري ، كل ماله صلة بحياة الانسان والمجتمع على حد سواء .

---

(1) د. محمد عدلي توفيق - المالية العامة . ط 74 . ص 9 .

الباب الثاني

نشأة الميزانية

و

تطورها

الباب الثاني

نشأة الميزانية وتطورها

الفصل الرابع :- النشأة والتطور .

بعد أن عالجنا موضوع المالية العامة من حيث النشأة والتعريف والمصادر والعلاقة التي تربطه بباقي العلوم الاخرى ، ننتقل الآن الى موضوع الميزانية ... موضوعنا الذى سنحاول أن نتطرق الى كل جوانبه بالدراسة والتحليل بداياته وتطوراته ، مفهوما وتعريفا وخصائص وقواعد ، لنصل في النهاية الى التحضير وما يصاحب العملية من اجراءات ومناقشات قبل أن تصبح في النهاية قانونا قابلا للاصدار من طرف رئيس الدولة بعد اقراره من الهيئة التشريعية وسيكون عملنا كالآتي :-

أ - نشأة الميزانية وتطورها .

- أصل كلمة الميزانية ، ان المصطلح المتعارف عليه لدى الجميع باسم الميزانية مستخلص من الكلمة الفرنسية القديمة التي ترمز الى (بوجيت) ، والتي تعني الكيس الصغير ويعود أصل هذه الكلمة الى انجلترا حيث أخذت مفهوما ماليا بذكرها الكيس أو محفظة الملك والخزينة الملكية التي تحتويها اما استعمال كلمة الميزانية في فرنسا فلم تظهر الا في بداية القرن 19 التاسع عشر ، بحيث أنه لا يوجد أثر للكلمة في أى مخطوط مالي صادر في القرن 18 ولم يكن يوجد اطلاقا في اللغة الفنية أو القانونية أو السياسية ، واذا لم تكن الكلمة موجودة فمعناه أن الشيء لم يكن موجودا (1) .

---

(1) louis trotabas, précis d'alloz (finances publiques, 3ème edition 69 P.25.

اما في العربية فان كلمة ميزانية من ميزان وتعني العدل والتعادل ومعناه في الواقع تحقيق التوازن والعدل الاجتماعي والاقتصادي بين كافة المواطنين سواء كانوا من دافعي (الضرائب) أو من المشمولين برعاية بيت المال المستفيدين من عائد الزكاة .

والواقع ان كل مجتمع من المجتمعات الانسانية كانت له ميزانيته الخاصة التي ينظمها وفق مقتضيات الواقع السائد في بلده وفي عصره ، غير أن اغلب المهتمين بالدراسات المالية والتشريع المالي يرون ان الميزانية بمفهومها الحديث هي من وضع بريطانيا ومنها انتقلت الى فرنسا التي أوجدت لها الاسس العلمية التي تعرف بها الآن ومنها بدورها انتقلت الى باقي دوّل العالم الاخرى ، بينما يرى بعض المؤرخين الايطاليين ومنهم " قليرتاريسو ، وساليرنو " ان ايطاليا ومن خلال جمهورياتها التي كانت قائمة في البندقية وفلورنسة وجنوى (1) هي اول من استخدم طريقة جمع الواردات والنفقات في قائمتين منفصلتين بحيث شكل ذلك ما يعرف بالميزانية ، كما يرى البعض أن مبدأ السيادة الشعبية واقرار الميزانية من قبل الشعب أو عن طريق ممثليه سبق الى معرفته" الجرمان والفرنج واللومبارديون " ، ومن جانبنا وبغض النظر عن تضارب الاراء حول اول بلد عرف الميزانية أو اعترف بمبدأ السيادة الشعبية في تحضيرها واقرارها ، فاننا نرى ان الميزانية في مفهومها الحديث واستنادا الى أهم مصادرها الاساسية وفي مقدمتها الدستور ــ وهو ما لا نجده الا في ظل الاستقرار السياسي والاجتماعي وفي كنف الممارسة الديمقراطية الحقة ــ تكون قد انطلقت فعلا من بريطانيا اذ انها اول من تحقق له فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية وكانت الانطلاقة هي ان يوافق الشعب أو ممثلوه على فرض الضرائب التي ترغب

---

(1) د . عواضة ، حسين ، المالية العامة دراسة مقارنة (الموازنة النفقات والواردات العمومية ، دار النهضة العربية بيروت 1971 ، ص 28 .

الحكومة في جبايتها أولا ثم مراقبة استعمالها ثانيا ، وهو ما يتأكد لنا عندما نعلم ان نواب الشعب اصروا في الاخير على ان تكون موافقتهم على الجباية والانفاق دورية ، اى انه لا بد من تجديدها كل سنة ، وعندما اصر الملك على فرض المزيد من الضرائب متجاهلا ارادت الشعب ممثلا في نوابه ، عمد البرلمان الى التصريح بعدم مشروعية اى ضريبة تجبى دون اقراره لها وكان ذلك سنة 1628، مما ادى بالملك شارل الاول، الى اصدار وثيقة اعلان الحقوق سنة 1628، بحيث أقر فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب وهو الاعلان الذى لم يحترمه هو نفسه فكانت ثورة الشعب سنة 1688 ، وكان من نتائجها اعلان(وليام الثالث) عن اصدار — الوثيقة التي تعرف ، بدستور الحقوق ، والتي تحدد فيها وبصفة نهائية الحصول على موافقة البرلمان على كل جباية جديدة مع تحديد مقدارها ومواعيدها .

ولتحقيق ذلك قسمت النفقات الى قسمين متمايزين :—

1 — خاص بالنفقات الدائمة التي يجيزها البرلمان مرة واحدة وهي الخاصة بالاسرة المالكة (نفقات البلاط) ، (1) .

2 — النفقات السنوية التي يجب ان تعرض على البرلمان كل سنة .

اما في فرنسا وبكلمة موجزة نقول :— ان الملك لم يكن يعير اية أهمية لرأى الشعب الى ان اجتمعت الجمعية الوطنية سنة 1789 وقررت عدم قانونية كل ضريبة لم توافق على جبايتها ، غير ان الملك ظل ينفق على هواه، وكان ذلك سببا في قيام الثورة الكبرى ، وكانت ثورة على الملك، وثورة في الافكار أعلنت عقبها الجمعية الوطنية في المادة 14 من شرعة حقوق الانسان(ان من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه ان يتأكد من الضرورات الداعية الى فرض ضرائب جديدة وان يوافق عليها بكل حرية .) .

---

(1) د . حامد ،عبد الجيد ، المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ،الاسكندرية ص39

وقد نص دستور 1793 على ما يلي :-

(لا يمكن فرض اية ضريبة الا في سبيل المصلحة العامة ، ولجميع المواطنين الحق في ان يسهموا في فرض الضرائب وان يراقبوا استعمالها ولهم أن يطلبوا بيانات عنها)،(1).

واستمرت ظاهرة المشاركة الشعبية في اقرار الضرائب ومراقبة كيفيات الانفاق الى أن اصبحت موافقة المجالس النيابية على الميزانية من ابرز ما تتميز به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن 19.

ونصل الآن الى معالجة ما يعنينا نحن العرب من موضوع الميزانية ويكون ذلك كما يلي :-

ب :- الميزانية عند العرب .

اما الميزانية عند العرب وقبل بزوغ فجر الاسلام وعكس ما هو معروف في الحضارات الاخرى - المصرية - الاغريقية والرومانية ، فلا توجد اية اشارة اليها قبل البعث النبوي ، اما بعد البعث النبوي - المرحلة الاولى للدولة الاسلامية فقد ذكر ان الميزانية اثناءها كانت عبارة عمّا يتجمع عند الرسول (صلعم) من زكاة وصدقات وقد كانت تنفق في مختلف أوجه المصلحة العامة ، اما الغنائم فتوضع في بيت المال لتوزع على المسلمين بعد اخراج خمسها للنبي وأهل بيته ، وتوسعت الموارد في عهد الخلفاء الراشدين اثر فرض الخمس والجزية والخراج والعشور واصبحت الكثير من الضياع والاراضي ملكا لبيت المال وتستثمر لحسابه الخاص ، غير اننا نسجل كما تذكر ذلك مختلف النصوص (2) انه رغم قوة وحجم هذه الموارد

---

(1) د . زغدود ، علي ، محاضرات في موضوع المالية العامة القيت على طلبة الماجستير فرع الادارة والمالية . 86/ 87.

(2) عواضة ، حسن ، المالية العامة دراسة مقارنة دار النهضة ع 71ص 99.

فانهـا كانت تنفـق جميعها دون ان يخـزن منها اى شيء ، وكانت قواعد العمـل تتغيـر من سنـة الى أخـرى نتيجـة احداث الوظائف والغاء غيرها وتخصيص الرواتب وابطـال غيرهـا .

وفي عهـد الامويين والعباسيين ازدادت وتوسعت موارد الدولة زيـادة كبيـرة ، جعلـت ابا يوسـف يقسمها في كتابـه المعروف الى ثلاثـة خزائـن هي :(١) — الاخماس — الخراج — الصدقات ، وكان للخزينـة حسابـا خاصـا يسجـل فيـه رقـم كل العمليات الماليـة — ايرادات ونفقـات — وكانت الاموال في البدايـة تجبى بواسطـة العمّال في الاقاليم ، فينفقـون منها ما يحتـاجون اليه ثم يرفعـون الباقي الخليفـة ، اما في المرحلـة اللاحقـة فاصبحت تحصل بطريقـة التلزيـم ، اما الانفاق فلـم يكن متيـد باى اصول معينـة اذ كان كل من الخليفـة والوالي يتصرفـان في اموال خزينتيهمـا كما يحلو لهما وبما يخدم المصلحـة العامة كما يريـانهـا .

تلك اذن نظرة موجـزة عن تطور فكرة الميزانيـة عبر التاريخ وكيف كانـت الحكومـات في البدايـة تستقـل بكل شيء في مجال الجبايـة والانفاق ، ثم كيف اخذت الشعوب تستيقـظ رويـدا رويـدا الى ان فرضت رأيها والزمت الحـكومـة بسماع رأيهـا مباشـرة أو عن طريق ممثليهـا في فرض اية ضريبـة جديدة ، ثم امتد ذلك الى مجال الانفـاق الذى حددت فترتـه بمدة زمنيـة معينـة حتى تسهل عمليـة متابعة الانـفاق ومراقبتها وهي العملية التي لم يتم قبولها بصورة نهائيـة الا بعد العشرات من السنيـن كانت بدايتهـا بريطانيـا ثم فرنسـا وأخيـرا امريكـا ، امريكـا التي قامت ثورتهـا كما هو معروف بسبب محاولـة بريطانيـا ان تفرض بالقوة رسم الطابع على الشعـب الامريكي ، فكان الرفض وكانت الحرب التي انتهـت الى الاستقـلال ، انها حادثـة تبيّـن مدى تأثيـر السياسـات المالية على انظمـة الحكم من جهة وتبين النتائـج التي يمكـن ان تترتـب على غضـب الشعب في حالـة شعـوره بالغبـن والظلـم والاكـراه من جهـة ثـانيـة .

---

(١) د. عبد المنعم فـوزي . ص 506 .

ج :- مفهـــوم الميـــزانيـــــة .

اذا كانت الميزانية كما نعلم هي التعبير المالي لعمل الحكومة خلال فترة زمنية مقبلة بهدف تحقيق طموحات المجتمع الانمائية بصفة عامة ، فاننا وانطلاقا من ذلك نقول :- ان الاقتصاديين الكلاسيك(1) ظلوا يطالبون بضرورة احترام توازن الميزانية سنويا ، اعتقادا منهم بان الالتزام بتوازن الميزانية يؤدى الى تحديد مجالات تدخل الدولة في تحصيل الايرادات وتحديد النفقات ، مما يؤدى في رأيهم الى انتفاء أثر التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادى ، وهـذا مما يجعل الميزانية في ظل هذا الفكر مجرد بيان حسابي تقديرى متوازن عن المتطلبات الانفاقية للدولة دون مراعاة لاى من المتغيّرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، غيران انتشار الاتجاهات الجديدة في الفكر المالي الحديث غيّرت النظرة للمفهوم المالي ولفكرة تدخل الدولة ضاربة بفكرة الحياد ومبدأ توازن الميزانية عرض الحائط ، وداعية الى التدخل المكثف للدولة في النشاط الاقتصادى بكل مالها من امكانيات ووسائل ، ويبقى عليها اختيار الاسلوب والتوقيت المناسبين ، وذلك ببحث كل البدائل ومقارنتها لاختيار اكثرها ملاءمة واحسنها نفعا وترجمة لسياستها المالية خططا ومشروعات تحقيقا لنظام التخطيط الشامل الذى يمكنها من ان تمتلك باسم الشعب غالبية الموارد الاقتصادية الوطنية وتتولى تنظيم وادارة معظم النشاطات الاقتصادية (ـ اننا هنا نتكلم عن التخطيط في المفهوم الاشتراكي ولا نتكلم عمّا هو واقع كممارسة فعلية في الحياة اليومية ، اذ ان مجالنا هو دراسة الافكار كما وجدت لا التعليق عمّا يؤتى وما يستجد على مستوى انظمة الحكم المختلفة ، وخاصة في الدّول السائرة في طريق النمو والتي لاتستقر على رأى ـ) ، التي تضمن التوزيع الامثل للدخل والثروة وتكفل الاستقرار الاقتصادى والاجتماعي والسياسي للدولة ، وتحديدا

---

(1) د . حامد عبدالمجيد دراز - المالية العامة . ص 21 - 22 .

لما نعنيه بكلمة التخطيط التي مرت معنا ، نبيّن ان هناك انواعا من الخطط . وهي على سبيل المثال (1) ــ الخطة طويلة الاجل وتتراوح مدتها بين عشر وخمسة عشرة سنة وخطة متوسطة تدوم بين اربع وسبع سنوات ، وتغلب في هذا النوع من الخطط الخطة الخمسية كما هو الشأن عندنا في المخططين الاخيرين وأخيرا هناك الخطة القصيرة والاكثر تفصيلا وهي من ثلاثة اشهر الى سنة وفيها تصبح الميزانية التعبير المالي لخطة العمل الفعلية للحكومة خلال السنة المقبلة ، وعكس الفكر الكلاسيكي الذى نادى بفكرة تحديد الاولوية في التقدير بجعل الانفاق في ادنى مستوى له مما يسمح بتقدير امثل لجانب الايرادات ، فان تطور الفكر المالي قد أزال الحاجة الى تحديد الاولويات في اجراء التقدير ، اذ ان الخطة تعد برنامجا متكاملا بشقيه الايرادي والانفاقي ولا اولوية فيها الا لاسبقية وأهمية برنامج على آخر ، مما يجعل الميزانية معيارا لعمل الحكومة من حيث التحضير والتنفيذ من جهة ، ويجعل السلطة التشريعية بدورها ملزمة بالرجوع الى احكامها في مناقشتها للسياسات والبرامج المتعددة من جهة أخرى ، اعدادا ومراقبة ، وعبر مختلف المراحل المحققة لذلك .

وهكذا تغيّر المفهوم الذى كان مقتصرا على الايرادات والنفقات ليعطي للميزانية في المفهوم الحديث صفة البرنامج الواسع الذى تنعكس فيه جميع النشاطات الاقتصادية والمحاسبية العمومية للدولة ، بحيث اصبحت كلها تستخدم ضمن ادوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي الهادف الى الاسراع بتحقيق التنمية والرفاه للمواطنين ، ومن هنا يمكننا أن نقول ان ميزانية الدولة هي البرنامج الذى تضعه الحكومة بصورة دقيقة عن نشاط المصالح والخدمات والاصلاحات التي ستدخل عليها ، فلو اننا على سبيل المثال عمدنا الى زيادة مخصصات التعليم العالي

---

(1) احمد صقر عاشور ، الادارة المالية : مدخل بيئي مقارن ، ط1 ، 79 ، دار النهضة ع . . بيروت ، ص 324 .

فاننا نكون قد ابتغينا بالضرورة توسيعه وتحسينه وتطوير مرافقه ، ويجدر بنا ان نشير ان المؤتمر العربي الرابع للعلوم الادارية قد أكد على ضرورة ارتباط الميزانية العامة بالخطة الاقتصادية الانمائية في الدوّل العربية ، بحيث أوصى في موضوع تبويب الميزانية العامة بما يلي :ــ (1) .

1 ــ (وضع دراسة مقارنة للنظم المتبعة في تبويب الميزانيات المختلفة في الدوّل العربية ودراسة مدى ملاءمتها لتحقيق الاهداف التي اصبحت ضرورية في اى تشريع مالي حديث ، وقد حددت اللجنة المالية في المؤتمر هذه الاهداف بالآتي :

أ ــ استخدام الميزانية كأداة لاغراض التخطيط والحسابات القومية .

ب ــ استخدام الميزانية كاداة للتوجيه المحاسبي السليم لاغراض المحاسبة العامة الحكومية .

ج ــ استخدام الميزانية كاداة للرقابة على الاداء من ناحية تحقيق الكفاية الانتاجية والاقتصادية مع وضع المقترحات العلمية الممكنة لتحقيق النظام الموحد الذى يخدم هذه الاهداف .

2 ــ دراسة تطوير الميزانية العامة من حيث مقوماتها والمبادئ العلمية التي تعتمد عليها في ضوء التطورات وفي مجالات النشاطات المختلفة التي تمارسها الحكومة ، وخاصة في الميدان الاقتصادى ، حيث يستلزم الامر النظر في اتباع قواعد الميزانية الاقتصادية والمحاسبة التجارية ، ولا يكفى من اجل ذلك أن تجمع الايرادات والنفقات في مختلف الميزانيات العمومية ، بل لا بد من الوصول الى تحقيق الميزانية الاقتصادية للدولة ، وبدون ذلك تكون ميزانية الدولة قد وضعت بصورة كيفية وعمياء) .

---

(1) د . عواضة ، حسن ، المالية العامة : دراسة مقارنة ، دار النهضة ، بيروت ، ص 22

ذلكم اذن مفهوم الميزانية وقد عالجناه من وجهتي النظر الكلاسيكية والحديثة مضافا اليهما ما أوصى به المؤتمر العربي للعلوم الادارية ، وبينا كيف أنه أصبح المرآة التي تنعكس عليها سياسة الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية واداة السلطة التشريعية في التحقق من هذه السياسات ومراقبة تنفيذها باعتبار ان الميزانية تعد حلقة وصل بين السلطة التنفيذية والتشريعية لكونها عملا مستمرا يتداخل فيه الماضي والمستقبل لارتباطهما بالحاضر على مدار السنة المالية ، ويكون ذلك بمتابعة تحضير التقديرات اللازمة لاعداد مشروع الميزانية القادمة ومناقشتها وكذلك التأكد من سلامة التصرف في الميزانية السابقة عن طريق دراسة قانون ضبط ميزانية الاعوام الماضية ، بالاضافة الى السهر على تنفيذ ميزانية السنة المالية الجارية ، وتتداول الاعوام وطريقة العمل في دوريتها وتداخلها مستمرة عادية .

وهكذا نلاحظ ان مفهوم الميزانية قد تطور مع تطور مفهوم الدولة ودورها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، اذ بعد ان كان هذا المفهوم يقتصر على القواعد القانونية والمحاسبية ، اصبح الآن يتعدى ذلك بحيث يصل كما يقول العالم الفرنسي " هنري لوفنبرجر" الى حدود المصير الاقتصادي والسياسي للامة .(1) .

وهو رأي لا يقبل الجدل في (نظري) وخاصة وان الميزانية وجميع الادوات المالية بوجه عام هي اساس كل الوسائل التي تمارس بها الدول انشطتها المختلفة بغية تحقيق اهدافها في الرقي والتقدم ومهما كان النظام والاوضاع السائدة في هذا المجتمع أو ذاك .

---

(1) . المرجع السابق، 41 .

د ـ تعريف الميزانية

عرّف المشرع الجزائري الميزانية في المادة السادسة ـ6ـ من قانون قوانين المالية لسنة 84 (1) ، بقوله (تتشكل الميزانية العامة للدولة من الايرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها).

أما الاستاذ / حسين مصطفى فيعرفها بانها : ـ (وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة وتحدد نفقات الدولة وايراداتها خلال فترة زمنية مقبلة لمدة سنة ،) (2) .

اما الاستاذ / الرويلي فيعرفها كالآتي : ـ

" الميزانية مؤلفة من مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع الاعباء الدائمة للدولة ، " واكمالا لهذا التعريف يضيفان : قانون المالية هو الذي يحدد طبيعة وكمية المبالغ المخصصة لموارد واعباء الدولة آخذا بعين الاعتبار للتوازن الاقتصادي والمالي للميزانية . (3)

اما في فرنسا فان المرسوم الصادر في 2 يناير 1959 يعرّف الميزانية بقوله : ـ

ان قانون المالية السنوي يتوقع ويرخص لكل سنة مدنية بمجمل ايرادات ونفقات الدولة ، ونسجل هنا ملاحظتين هامتين وهما : ـ

أ ـ الطبيعة التشريعية لوثيقة الميزانية .
ب ـ الطبيعة التوقعية والترخيصية لهذه الوثيقة .

---

(1) الجمهورية الجزائرية : الجريدة الرسمية ، رقم 28/ بتاريخ 10. 7. 84.

(2) الاستاذ / حسين مصطفى حسين : سلسلة دروس في علم الاقتصاد ، المالية العامة ، ط. 3. 87 ديوان المطبوعات الجامعية ص 75 .

(3) د . الرويلي صالح ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية/ 80 ص17.

اما في امريكـا :ـ فالميزانية هي تقدير مفصل ومعتمد لمصروفات الدولة وايراداتها خلال فترة زمنية قادمة ، وهذا اصطلاح يطلق على التقدير الخاص بمالية اي دولة من الدول وتبين فيه الايرادات والنفقات الفعلية عن السنة المنقضية وتوقعات السنة المقبلة ، كما ان اصطلاح الميزانية يطلق ايضا على البيان المالي أو وسائل تمويل المشروعات خلال مدة محددة ، وكذلك اقتراحات الجباية المرتقبة .

اما في مصـر ، فالميزانية عبارة عن تقدير واجازة لمصروفات الدولة وايراداتها لمدة معينة مقبلة (1) .

وفي بلجيكا ، تعتبر الميزانية بيان للايرادات والنفقات العامة خلال الدورة المالية المعنية .

اما في لبنـان ، فقد عرفها قانون المحاسبة العمومية الصادر عام 1963 (م 3) بانها :ـ صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وايراداتها عن سنة مالية مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق .

ومن هذه التعاريف يتضح ان الميزانية العامة عبارة عن تقدير للايرادات ـ والنفقات ، وان المبالغ التي تتضمنها ما هي الا مبالغ مالية لاحقة ، غير ان هذه الميزانيات غالبا ما تكون عرضة للاستثناءات وفي مقدمتها :ـ

أ ـ الزيادة التي تطرأ على بعض النفقات والتي تفوق ما كان مقررا لها في الميزانية .

ب ـ ظهور الحاجة الى نفقات جديدة لم تكن متوقعة من قبل فينتج عن ذلك ان تلجأ الحكومة الى دالمبفتح اعتمادات جديدة اضافية بالقيمة الحقيقية اللازمة لتلك المبالغ التي لا تعتبر تقديرات للنفقات وانما هي تقييم فعلي لها أو بعبارة أدق يتم اللجوء الى وضع ميزانيات تكميلية ، وهو ما اتبعته الجزائر خلال 84و86 ثم هذه السنة بالذات (88) حيث قدم مشروع للمجلس الشعبي الوطني لم تعرف نتيجته بعد .

---

(1) د . محمد حلمي توفيق ، المالية العامة ؛ دار الجامعات المصرية 74 ص 280 .

ثانياً — خصـــائص الميزانيـــة

عرفنـا ان الميزانيـة عبـارة عن صك تشريعي ، نستطيع ان نبيّن من خلالـه ايرادات ونفقات الدولة عن سنة مقبلـة ، كما انها تعد الوثيقـة التي يتم بمقتضاها القيـام بعمليتي الجبايـة والانفاق ، ومن ذلك نستطيع ان نحدد لها الخصائص التالية:(1)

1 — الصفـة التخمينيـة أو التقديريـة للميزانيـة ، ذلك ان الميزانيـة تحضـر لفترة زمنيـة مقبلـة ومن ثـم فلا نستطيـع عند وضـع مشـروعها قبليـا ان نتعرف بشيء من التفصيل الا على اقساط الدين العام ورواتب الموظفين وكذلـك مخصصات السلطات العامة .

ومن هذه الصفـة التشريعيـة للصك وهي الكلمـة التي لا يجب ان تؤخـذ على حرفيتهـا ، ذلك ان المؤلفيـن يستعملـون ، وباضطـراد ، كلمة صك أو وثيقـة أو مستنـد أو بيـان أو برنامـج أو جدول أو قائمـة أو لائحـة الى غير ذلك من الكلمات التي تبدو لهم انها تؤدي معنى لما يريدون معالجته أكثر من غيرها ، وتبقى العبرة للاجـازة التي تصدر عن السلطـة التشريعية نيابـة عن الشعـب .

2 — أولـويـة الايرادات عن النفقات ، مـر معنـا بان المشرع الجزائـري عمـد عند تعريفـه للميزانيـة الى ذكـر الايرادات قبل النفقـات(2) ، وهو يرمي مـن وراء ذلك الى تبيان ، ان الحكومـة عليها وهي تضع ميزانيتها ان تحـدد اولا امكانياتها الماليـة لتستطيع ان تحـدد بالتالي اولويـات نفقـاتها وبرامجهـا التنمويـة العامة محاولـة منها الابتعاد عن النمط التقليـدي المعروف في هذا المجال والقاضي بتقدير النفقـات الادارية والسياسيـة والاقتصادية والاجتماعية اولا ، ثم القيام بعد ذلـك بدراسـة لمقدرتها الماليـة ثانيـا ، هذه المقدرة التي اذا رأت انها لا تستطيـع ان تغطي كل نفقـاتها عمدت الى فرض رسوم وضرائب جديـدة أو التجأت الى الاقتراض وهي طريقـة تظهـر مساوءها واضحـة ولا تحتاج الى اي تعليـق .

---

(1) د. عواضة حسن - المالية العامة . ص18 .
(2) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 84 .

وهذا ما يجعل احتمالات بل انحصور فرق بين الايرادات والنفقات المقدرة في الميزانية من جهة والايرادات والنفقات الواردة في الحساب الختامي من جهة أخرى امرا عاديا .

كما ان ميزانية الدولة ، تختلف عن الميزانية العمومية للمؤسسات الخاصة ، اذ ان ميزانية الدولة كما علمنا عبارة عن ارقام تقديرية لايرادات الدولة ونفقاتها لسنة مقبلة ، بينما الميزانية العمومية للمؤسسات تشمل ارقاما فعلية تمثل المركز المالي للمؤسسة في تاريخ معين .

و :- انواع الميـــــــزانيـــــة

يلاحظ الدارس لموضوع الميزانية ، انه بالاضافة الى الميزانية العامــــة هناك أنواع أخرى من الميزانيات ، يستحسن التعرف عليها ، وهي :-

- الميزانية غير العاديـــة ، وهي ميزانية توضع لمواجهة بعـــض الظروف الطارئة كنشوب حرب أو انتشار وباء أو وقوع كوارث الخ ، وتخصص اعتمادات هذه الميزانية للانفاق على التدابير التي تتخذ لمواجهة هذه الحالات وتزول بزوال الباعث الى اقرارها . (1) .

- الميزانية الملحقـــة ، تعتبر هذه الميزانية بمثابة تقدير لايرادات ونفقات الهيئات العامة المستقلة في نظامها الاداري من حيث التسيير أما من حيث الوصاية المالية والرقابية فانها تظل تابعة لها ، ذلك انه في حالة ظهـــور عجز في ميزانية الهيئة تسارع الدولة الى تغطيته من موارد ميزانيتها العادية اما في حالة ظهور فائض في هذه الميزانية فانه يصب في الميزانية العامة ويعتبـــر ايرادا لها .

- الميزانية المستقلة ، يعتبر هذا النوع من الميزانية خاص بالهيئـــات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي وهي تقدير لايراداتها ونفقاتها ، والموسسة هنا مستقلة عن الدولة ماليا واداريا وتخضع للاحكام التجارية التي تخضع لها الشركات والهيئات الخاصة ، وتختلف الميزانية المستقلة عن الميزانية الملحقة من حيث انه اذا ظهر بها فائض فانه لا يصب في ميزانية الدولة وانما يعاد استثماره في المشروع نفســـه ، اما اذا ظهر بها عجز فان الهيئة أو الشركة تستعين على تغطيتـه باعانات أو قروض عامة أو خاصة . كما ان هناك انواع اخرى من الميزانيات وهي :-

---

(1) د . محمد عدلي توفيق ، المالية العامة : دار الجامعات المصرية 74 ص 281/283.

- الميزانية الانتاجية : — وتتمثل هذه الميزانية في كون أن اغلب الدول السائرة في طريق النمو تعمد الى وضع ميزانية انتاجية خاصة بتنفيذ مشروعاتها التنموية المبرمجة ضمن خطط معينة قد تكون خمس سنوات مثلا فتعمد الى توزيع اعتماداتها سنة بسنة ، وتختلف هذه الميزانية عن الميزانية العادية بكون انها تموّل في الغالب عن طريق القروض ، اما الميزانية العادية ، فان مواردها كما نعلم عادية ايضا وغالبا ما يكون مصدرها الضرائب والرسوم العائدة من مختلف المرافق والمعاملات.

- الميزانية النقدية : — نسميها ميزانية تجاوزا — بحيث ان الدولة تلجأ بواسطتها الى تبيان وحصر مقدار ما تمتلكه من عملات اجنبية بغرض التحكم في مقدار ما يمكن ان تستورده من الخارج سواء كان ذلك عن طريق القطاع العام أو القطاع الخاص .

- الميزانية القومية الاقتصادية : — اما هذا النوع من الميزانية فيوضع كبيان لحساب الدخل القومي خلال سنة معينة مقارنة بالدخل القومي المراد تحقيقه خلال السنة المقبلة ، وتتضمن هذه الميزانية ايضا — مقارنة بين نفقات الاستثمار والاستهلاك في القطاعين العام والخاص ، وبهذه الميزانية يمكن للمختصين التعرف وبسهولة على تحديد الايرادات المرتقبة والاتجاهات الانفاقية المحتملة مع أخذ كافة الاحتياطات اللازمة لذلك . (1)

---

(1) نفس المرجع ونفس الصفحات .(محمد عدلي توفيق - المالية العامة) .

ز :- الاهمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للميزانية .

للميزانية في الدولة الحديثة أهمية كبرى باعتبارها المرآة الصادقة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية (1).

اما من الناحية الادارية والمحاسبية فان الميزانية تعتبر أهم وسيلة من وسائل العمل وضمان سير مختلف المصالح وخاصة من ناحية النفقات ، ذلك ان الايرادات تحصل طبقا للقوانين الخاصة بها دون التقيد بالارقام المقدمة بشأنها في الميزانية ، اما الاهمية السياسية والاقتصادية فتظهر من خلال اعتماد الميزانية ، ففي الدّول التي يكون مركز الثقل السياسي فيها للمجالس النيابية صاحبة حق الاعتماد ، تستعمل هذا الحق كسلاح تستطيع بواسطته احراج الحكومة وارغامها في بعض الاحيان حتى على الاستقالة ، ولا تقف سلطة هذه المجالس عند حد اعتماد الميزانية ، بل ان لها حق ممارسة رقابة مستمر على تصرفات الحكومة المالية ، اما في الدّول التي يكون مركز الثقل السياسي فيها للسلطة التنفيذية والتي قد يكون لها حق اصدار الميزانية بمراسيم مع ما لها من وسائل السيطرة على المجالس ، فان اقرار الميزانية بالنسبة لهذه المجالس تعتبر شكلية .

وأي كان نوع الخلاف بين مختلف الانظمة اشتراكية كانت أم رأسمالية ، فالميزانية في الدولة الاشتراكية تعد من أهم الخطوات الاقتصادية للدولة لكونها ترتبط مباشرة بالخطة الاقتصادية ارتباطا وثيقا ، ذلك ان الميزانية نفسها ميزانية خطة ، وبواسطتها توضع الخطة موضع التنفيذ ، وتعتبر الميزانية في الدّول المتخلفة من أهم ما تلجأ اليه السلطة لتعبئة طاقاتها الاقتصادية وتحقيق الخدمات العامة

اما في الدّول الرأسمالية فان الميزانية تعتبر من براج الاحزاب في الوصول الى الحكم ، والبرامج فيها لا تحمل صفة الالزام المحدد تنفيذه خلال فترة مقبلة ، فخطاب العرش الذى جرى عليه التقليد الدستورى في المملكة المتحدة البريطانية

---

(1) د. عبدالمنعم فوزي . ص 388 .

ورسالة رئيس الولايات المتحدة الامريكية للشعب الامريكي اثناء حفل تنصيبه يحتويان على اتجاهات عامة وبرامج لفترة مقبلة ، غير انها ليست برامج ملزمة وليس لها سمات التخطيط الذي تعرفه الدّول الاشتراكية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي بصفة عامة ، انها عبارة عن خطط توجيهية لا غير ولا تستلزم التقييد بها وفقا لما طرحت به في شكل تصورات وأفكار والتي ما هي في الواقع الا افكار للحزب الحاكم .

ح : — الطبيعة القانونية للميزانية

ثار الجدل ولا يزال حول الطبيعة القانونية للميزانية واختلف المفكرون في نظرتهم لهذا الموضوع ، فمنهم من يرى انها ليست من الاعمال القانونية اذ انها لا تتضمن كل خواص الصنعة القانونية وانها لا تعدو ان تكون سندا او وثيقة أو صكا أو برنامجا وبذلك فهي عبارة عن تصرف اداري بحت ، وهو يدخل ضمن صلاحيات الحكومة الموكول اليها تطبيق القوانين وادارة المصالح ، والحقيقة ان الميزانية تتألف من قانون المالية ومن جداول اجمالية وتفصيلية ملحقة به ففي القانون تقدير لمجموع الايرادات والنفقات السنوية ورخصة تمنحها السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية تتولى بموجبها تحصيل الايرادات والقيام بالنفقات وفقا لما هو محدد في قانون المالية ، وهو ما يضفي عليها في الواقع الحياة القانونية خلافا لما ذهب اليه اصحاب الرأي الرافض لطبيعتها القانونية — اذن — فالميزانية عبارة عن تقدير للايرادات العامة والنفقات العامة وهو تقدير يمتد عادة لفترة زمنية مقبلة غالبا ما تكون سنة .

ومن هنا انطلق اصحاب الرأي الثاني والقائل باعتبار الميزانية قانونا من حيث الشكل لكونها تمر اثناء عملية التحضير بنفس المراحل والشكليات التي يمر بها اى قانون ، اما من حيث الموضوع فانها تعتبر من الاعمال الادارية لما تتضمنه من تقدير للايرادات والنفقات الضرورية لسير مختلف الاجهزة والمصالح العامة في الدولة ، ويبقى لكل من الرأيين حجته وفلسفته ، وخاصة اذا ما علمنا ان اغلب الدساتير بدورها غير متفقة على هذه النقطة ، انما الشيء الذى استقر الرأي عليه في الغالب الاعم (1) ، هو ان تتولى السلطة التنفيذية اعداد الميزانية واقتراح القوانين القاضية باحداث الموارد الجديد وتحديد اوجه

---

(1) د . عواضه — حسن ، المالية العامة : دراسة مقارنة (الموازنة النفقات والواردات العمومية ، دار النهضة العربية ، بيروت . 1971 ص ، 112 .

انفاقهــا وان يكون للسلطة التشريعية حق المناقشة والمراقبــة ، مما يجعل الصلاحيات بين السلطتين موزعة بصورة واضحــة ، فالحكومة تعــد الميزانيــة والمجلس يزكيـــها والحكومة تنفـذها والبرلمان يراقـــب سـلامة التنفيـذ ، انها ثنائية يقـرها الواقع المعيش وتدعمهـا الممارسـات العمليــة في واقعنــا السياسي والتشريعي بصفة عامـة (1).

هذا من جهــة ومن جهة ثانيــة تبيــن بما لا يدع مجالا للشك بانها كعمل تشتمــل على الطبيعتين القانونيــة ـ لانها تؤدى وفقا لنفس الاشكال والاجراءات التي يتــم بها اعــداد النصوص القانونيــة ، ثم انهـــا نفسها تؤول في النهاية الى قانون ـ قانون الماليــة والميزانيــة ، كما انها تصرف ادارى لما تتضمنـــه من تقدير للايرادات والنفقــات الضروريــة لسيــر مختلف مصالــح الدولـــــة بصــورة أعــم .

د : ـ اثـــــار الميزانيـــــــة

اذا كان كل عمل يؤتيــه الناس افرادا وحكومــات ، فاننا وبالنظر الى كون ان الميزانيــة وهي من التصرفات الادارية والقانونية ، التي تنتج عنها جملــة من التصرفات والمعاملات ذات الاثر الاني والمستقبلي وهي الاثار التي يمكننا اجمالها في الاتي :ـ

ـ الاثر المالي للميزانيــة :ـ تعتبــر الميزانية احدى اهم دعائم النظام المالي لاى بلد من البلدان ، وخاصة فيما يتصل بضبط ايرادات ونفقات الدولة لفترة زمنية مقبلـــة ومعتمدة من السلطــة التشريعيــة .

الاثر الاقتصادى :ـ من اهــم اثار الميزانية على الجانب الاقتصادى توجيــه الايرادات والنفقات بكيفيــة تسمح لها بالتأثير المباشر على الانتاج والاستهلاك ، وعلى ما يضمن السيــر العادى والمنتظــم لمختلف المرافق في الدولــة .

الاثــر السياسي والاجتماعي :ـ ويتمثل في مراقبــة الهيئة التشريعية للحكومـــة في سياستها الانفاقية ، اذ ان الميزانية أهم وسيلة للرقابة في يد المجلس وبواسطتها يتم التطابق بين رأى السلطتين في العمل على توجيه الدخول وتحقيق العدل الاجتماعي بين المكلفين.

(1) المرجع الســابق ـ ص 112 .

الفصل الخامس

قواعد الميزانية

عرف التفكير المالي تطورات متعددة انتقلت به من مرحلة الفكر البدائي الى الفكر المالي التقليدي الذى كان يرى ضرورة قيام الميزانية على مجموعة من القواعد تكون ركائز الاساسية لقيام نظام مالي متين وتلك القواعد هي :-

1- قاعدة السنوية - 2 - قاعدة الوحدوية

3- قاعدة العمومية - 4 - قاعدة توازن الميزانية

غير ان اتساع المعاملات وتطورها وتداخل عدة عوامل ومعطيات أدت الى الحاق ...ر من الاستثناءات على هذه القواعد ، وفي مقدمتها ، ما اتبعه الاقتصاديون ...حدثون ، الذين رفعوا شعار مبدأ التدخل الاقتصادي للدولة وفي جميع النشاطات ...ن للقطاع العام مكانا متميزا الى جانب القطاع الخاص ، فكان الابتعاد على مبدأ ...د المالي وأصبحت الميزانية اداة فعالة في ازدهار الاقتصاد الوطني ، بل ان الدولة ... تعتمد النمط الاشتراكي في اقتصادها تخطيطا وانتاجا وتسويقا ، اصبحت ... لبرامجها وبالاضافة الى ميزانيتها السنوية الاعتيادية ميزانية خطة سنوية ...ك انها تحدد لكل سنة قسطا معينا من ميزانية خطتها ، ويدرج هذا ...سط ضمن الميزانية الافتراضية للسنة المعنية ، ثم يحقق التناسق بعدئذ بين ... الميزانية والميزانية العامة الانتاجية السنوية ، بمعنى ان الميزانية السنوية ...ت مرتبطة تماما بالخطة الاقتصادية ، ومن ثم فهي التعبير السنوي لسياسة ...ة الاجل نسبيا هدفها تنمية الاقتصاد الوطني(1).

وللاحاطة اكثر بمجموع القواعد المذكورة والاستثناءات الواردة عليها فاننا ...الجها على الشكل الآتي :-

(1) د. عبدالمنعم فوزي - ص 345 .

ب : ـ الاستثنـــاءات الواردة على القـــاعـدة .

فاصل الخرق على قاعدة سنوية الميزانيـة امرا نادر الحدوث الى الاربعينيات وكانـت أهـم دواعي الخرق على قاعدة السنويـة متعـددة منها ما يرجـع الى تعديـل بداية السنة الماليـة ، ومنهـا ما يتعلق بضمان توفيـر الايرادات اللازمة لتحقيـق المشروعات التي تزيـد مدة تنفيـذها عن السنة (ميزانيـة الخطة مثلا) ، ومنها ما يرجـع الى التأخيـر في اقرار الميزانيـة في المـوعـد المحـدد ، مما يحتم اللجوء الى اعتمـاد ميزانيـة مؤقتـة ، وقـد كان لفرنســا أن عملت بالميزانية لاكثـر من سنة خلال عام 1934 حيث وضعت ميزانيتها لسنتين مقبلتيـن ولكنها فشلت فيها عند التطبيق فرجعت لقاعـدة السنويـة ، كما ان بعض الدول تأخـذ بنظام الدورة الاقتصادية وهو استثناء من القاعدة يهدف الى تعويض عوامل التضخـم في اوقات الرخاء وفي فترة الازمات والكساد(1) ـ وكانت السويـد قد طبقـت هذا الاستثناء بصفـة كاملـة بين سنوات 37، 39، وعمدت الـى انشاء صندوق خاص تودع فيـه فائض الميزانيـة في فترات الازدهار كأحتياطي لما يمكـن ان يطرأ على الاقتصاد الوطني ، حيث يجوز للصندوق المذكور ان يمنح قروضا ماليـــة للمؤسســات التي تعترضهـا صعوبات ماليـة على ان تسددها خلال مدة لا تتجـاوز الخمس سنوات ، وبذلك اصبحت الميزانيـة ، ميزانيـة للدورة الاقتصاديـة .

وهنـاك دول اخرى اعتمدت اسلوبا آخـر ويتمثل في وضع البرامج والمخططـات الاقتصاديـة لعدة سنوات وتأخـذ الدولـة لتحقيق ذلك امـا : ـ

اصدار قانون خاص تحـدد فيـه نفقـات البرامج التي يتطلب تنفيذها اكثـــر من سنـة في صورة اعتمادات تقديريـة حـيث يرخص القانون للسلطـة التنفيذيــة بان ترتبـط بتنفيـذ المشروع بكاملـه مع ضرورة ادراج الحصة الخاصة بالمشــروع عن كل سنـة في الميزانيـة السنويـة ، كما ان المشروع التنموي يمكن ان يقسـم الـى مجموعــة من المراحـل توزع نفقاتهـا على السنوات اللازمـة للانجـاز ، على ان تلتزم الحكومـة بالارتباط بالمشروع مرحلة مرحلة ، ولا ترتبط بالمرحلة اللاحقة الا بعد انجاز

(1) د. عبد المجيد دراز ـ المالية العامة ـ ص 26 ـ 33 .

المرحلة السابقـة .

واما بالاعتمـاد على طريقـة القانون ببرنامـج ، وفي هذه الطريقة توافـق الهيئـة التشريعية على قانون خاص متميـز عن الميزانيـة تعمد فيه الى وضع برنامـج مالي ينفـذ خلال عدة سنوات وتقـرر فيه الاعتماد اللازم لتنفيـذ البرنامج بعد توزيعـه على السنوات المختلفـة ، وفي كل سنـة يدرج الجزء المخصص للانفاق في ميزانية الدولـة ويلاحـظ ان القانون ببرنامج ليس له صفـة الميزانيـة ، اذ انه تعداد أو احصاء للمشروعات التي تنوى الدولة تحقيقهـا خلال السنوات المقبلـة والاعتمادات اللازمة للقيام بذلك ،كما ان القانون ببرنامج يعني ان البرلمان يتعهد باقـرار الاعتمادات اللازمـة لهذا البرنامـج خـلال الفترة المحـددة لتطبيقـه، ويأخـذ هذا التعهد الصفـة الالزاميـة في الدول ذات الاقتصاد الاشتراكي ، حيث الميزانيـة وسيلـة من وسائل الخطة المالية للدولـة .

والجزائـر والى وقتنـا هذا تأخـذ بمثـل هذه الطريقـة ، حيث تعمـد وفي كل خمس سنوات الى تقديم قانون ببرنامـج الى المجلس الشعبي الوطني تحت عنـوان المخطط الوطني (المخطط الخماسي) تحـدد فيه المشروعات التي تتعهد أجهـزة الدولة والمؤسسـات الاشتراكيـة بانجـازها خلال المدة المذكورة ، كما تحدد فيـه مجمل النفقـات المحتملـة للمخطط ، ونشيـر على سبيـل الاعلام ، بان النفقات الاجماعية التي حددت للمخـطط الخماسي 85/ 89، قدرت بمبلغ (550) مليار دينار جزائري على ان تحدد مبالغ الانفاق سنويـا ضمن الميزانيـة العامة (1) ، وفقـا للمخـطط الانمائي السنوي بغيـة تغطيـة نفقـات الاستثمار الملقـاة على عاتق الدولـة والمسجلة في ثـلاثـة ابـواب هي :ـ

ـ الاستثمارات المنفـذة من طـرف الدولـة .

---

(1) الجمهورية الجزائرية ، الجريدة الرسميـة ، العدد الاول ، 1985.

- اعانات الاستثمارات الممنوحة من طرف الدولة .
- النفقات الاخرى بالرأسمال .

ولقد قدرت الاعتمادات الخاصة بالنفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي لسنة 1986، بمبلغ (61) مليار د ج .

كما تتوزع هذه الاعتمادات في قانون المالية لسنة 1986، وفي اطار المخطط السنوي للاستثمارات بمبلغ (52) مليار دج .

واذا نظرنا الى توزيع اعتمادات الاستثمارات مجملة خلال فترة المخطط الخماسي الثاني 85/ 89، فاننا نجدها كما يلي :-

القطاع :	المبلغ	
الصناعة	174.200.000.000	دج .
منها المحروقات	(39.000.000.000)	
الفلاحة والري	79.000.000.000.	
الاسكان	76.000.000.000.	
الهياكل القاعدية الاقتصادية	45.000.000.000.	
التربية والتكوين	45.000.000.000.	
التجهيزات الجماعية	44.000.000.000.	
هياكل اقتصادية واجتماعية أخرى	20.450.000.000.	
وسائل الانجاز	19.000.000.000.	
التخزين والتوزيع	15.850.000.000.	
النقل	15.000.000.000	
الصحة	8.000.000.000.	
البريد والمواصلات	8.000.000.000.	
المجموع :	550.000.000.000 .	(1)

(1) الجزائر . الدليل الاقتصادي والاجتماعي : المؤسسة الوطنية للنشر والاشهار طبع 1987 . ص 64 .

الاعتمادات وفتح اعتمادات جديدة بدلا منها ولنفس المشروع ، يؤدي لا محالة الى تجميد الانجاز وتعطيله ولو لفترة قصيرة (وهذا ما تنبه له المشرع الوطني في قانون المالية لسنة 88، حيث سمح للمؤسسات العمومية بحق التصرف في الاموال التي لم تصرف من ميزانيتها السابقة)(1) ،.

الميزانية الأثنى عشرية :

تعتبر هذه الميزانية ميزانية مؤقتة وتتضمن الاذن للحكومة بمواصلة الجباية والانفاق ضمن $\frac{1}{12}$ ولمدة ثلاثة اشهر فقط (2) ، ذلك ان التصديق على الميزانية الجديدة قد يتأخر لسبب ما ، مما يؤدى الى احداث اضطراب في عمل مختلف المصالح لكون ان هناك نفقات لا تقبل التأجيل ومثالها رواتب الموظفين ولتفادى كل ذلك تلجأ الحكومة الى الحصول على تفويض استثنائى بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة :

الميزانية لبضعة أشهر :

يختلف هذا النوع من الميزانية عن الميزانية الاثنى عشرية ، من حيث ان الميزانية لبضعة أشهر تعد ميزانية جديدة ولا علاقة لها بالميزانية السابقة وهي تشمل قسما من سنة بدلا من سنة كاملة ، وبامكان هذا النوع من الميزانية تحسين اوضاع الميزانية العامة بخلاف القاعدة الاثنى عشرية التي ما هي الا امتداد جزئى للميزانية السابقة على حساب الميزانية اللاحقة . (3) ، وقد اخذت فرنسا بهذا النوع من الميزانية عقب احتلالها من طرف المانيا خلال الحرب العالمية الثانية :

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لسنة 88 .

(2) المرجع السابق .

(3) د . فوزى ، عبد المنعم ، المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة ع بيروت 354 .

الواقع انه لا توجد اية قاعدة لبداية السنة المالية ، فهناك دوّل ومنها الجزائر وفرنسا وبلجيكا ورومانيا وسوريا ولبنان ، تبدأ سنتها المالية بابتداء السنة المدنية وتنتهي بانتهائها ، وهناك دول أخرى كانجلترا واليونان وبولونيا والمانيا تبدأ سنتها المالية من 1.4 لتنتهي في 31.3 ، كما ان هناك دوّل كامريكا تبدأ سنتها المالية في 1.7 لتنتهي في 30.6 من السنة الموالية .

والمهم في كل ذلك ان تكون مدة الميزانية اثنتا عشرة شهرا ، اما الاختلاف في التاريخ فلا تأثير له على جوهرها .

وفي هذا السياق اوصى المؤتمر العربي الثالث للعلوم الادارية سنة 1965 ، وفي نطاق دراسة مشروع نموذجي لنظام مالي موحد في البلاد العربية باحترام المبادئ المتعارف عليها في مجال تحضير الميزانية وهي السنوية ـ الوحدوية ـ العمومية والتوازن (1) ، .

والحقيقة ان كل دولة تختار التاريخ الذى يناسبها من الوجوه المالية والاقتصادية والسياسية ، فهي تختار لاعداد الميزانية اكثر الاوقات ملاءمة لتقدير الايرادات والنفقات تقديرا سليما ـ اى الوقت الذى تكون فيه نتيجة المواسم الزراعية قد ظهرت وحالت التجارة والصناعة قد عرفت ، ويختار لدرس الميزانية في البرلمان اكثر الاوقات مناسبة حيث لا يكون ممثلوا الشعب منهمكين في أمور أخرى ، او يكون العقد التشريعي قصير الامد بحيث لا يسمح باجراء دراسة واعية وسليمة للمشروع المعروض على النواب .

غير ان اهم ما يجب ان ينظر اليه في قاعدة السنوية ،كما يبدو لي ، هو طريقة اقفال الحسابات العامة .

---

(1) د . عواضة ،حسن ، المالية العامة ،دراسة مقارنة ،دار النهضة ع بيروت 71ص 87

ج : ـ طريقة اقفال الحسابات العامة

وهنا يحق لنا ايضا ان نطرح التساؤلات التالية : ـ

هل تختتم السنة المالية بصورة نهائية في اليوم الاخير من الشهر الاخير للميزانية ؟ ، أم هل يتأخر ختامها الى ان يفرغ من تحصيل الديون التي نشأت للدولة وتأدية المبالغ التي استحقت عليها خلال السنة المالية ؟.

وحتى تكون لنا الاجابة الشافية عن هذه الاسئلة نشير اولا الى ان الضرائب والرسوم التي ترخص الهيئة التشريعية بجبايتها في ميزانية سنة معينة لا يمكن ان تحصّل كاملة خلال تلك السنة المعينة وذلك اما لان بعض المكلفين يكونون اثناء السنة عاجزين عن الدفع لسبب او لآخر ، واما لانهم يتعمدون المماطلة وربما حتى التهرب من دفعها من جهة ، أو قد يكون السبب راجعا الى الجباة انفسهم اذ قد يتعذر عليهم القيام بواجبهم على الوجة الاكمل وفي الوقت المناسب من جهة أخرى .

ويحدث ايضا ان تكون النفقات المستحقة على الخزينة العامة خلال السنة المالية غير مؤداة كلها قبل ختام السنة المالية ، ويكون ذلك اما لان المعاملات الرسمية لم تنجز ، واما لان صاحب المال لم يحضر لقبض مستحقاته ، أو قد يكون ذلك بسبب ان الصندوق كان خاليا الى غير ذلك من الموانع الاخرى .

وهكذا نقف أمام كيفية تقييد الاموال التي تجبى أو المبالغ التي تؤدى بعد انقضاء السنة المالية التي نشأ فيها الحق ، وهل نقيدها في حساب الميزانية الاصلية ام في حساب ميزانية السنة الجارية (1) ؟

والواقع ان الكثير من الدول تعمد الى اقفال حساب ميزانيتها في آخر .

---

(1) المرجع السابق ، ص 89 .

يوم من السنة المالية متبعة في ذلك ما يعرف بطريقة حساب الخزينة أو حساب القطع ، بينما يفضل البعض الاخر اقفال حساب الميزانية بعد مرور عدة اشهر من نهاية سنة الميزانية المعنية ودخول السنة المالية الموالية متبعين في ذلك ما يعرف بطريقة حساب التسوية أو حساب الحقوق والالتزامات .

وللتعرف اكثر على الطريقتين المذكورتين رأينا ان نقدم امثلة عملية لذلك وتكون كما يلي :-

- طريقة حساب الخزينة أو القطع (1) ، وهو المتبع عندنا .

ان تطبيق هذا النوع من الحساب يهدف الى جعل المتعامل العمومي يقيد في حساب واحد كل عملياتها المالية من ايرادات ونفقات ومن اليوم الاول الى اليوم الاخير من السنة المالية ، ومهما كانت السنة التي نشأ فيها الدين له أو عليه فلوأن يختم هذا الحساب بصورة نهائية في اليوم الاخير من الاثنى عشرة شهرا للميزانية ، ويمتاز هذا النوع من الحساب بالسهولة والوضوح اذ يكفي فيه جمع حقول الرصيد من المقبوضة والمدفوعة ثم طرح احدهما من الاخر فتعرف بذلك حالة الصندوق مباشرة .

طريقة حساب الدورة أو التسوية .

تسيطر على هذا النوع من الحساب وجهة النظر القانونية البحتة ذلك أن الايرادات والنفقات وفقا لهذه الطريقة من قفل الحساب تربط اساسا بالسنة التي تم فيها عقد النفقة أو تحقق فيها الايراد بغض النظر عن تاريخ الاستلام او الدفع بمعنى ان الحساب يبقى مفتوح لمدة معينة تسمى المدة المتممة وهي عكس الطريقة الاولى التي تأخذ بالوقت الذى حصل فيه القبض أو الدفع فعليا .

---

(1) د . فوزى ، عبد المنعم ، المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة ع 72 ص 356 .

وبذلك نخلص الى ان الميزانية في حالة الاعتماد على طريقة حساب الخزينة أو القطع تقفل بصفة نهائية في اليوم الاخير من السنة المالية ، وان ميزانية السنة الموالية ترث مجمل متروكات الميزانية السابقة من ايرادات ونفقات .

اما في طريقة حساب التسوية أو الدورة فان الميزانية لاتقفل في نهاية السنة المالية بل ان حسابها يبقى مفتوحا مدة معينة تعرف لدى المعنيين بمدة الاتمام ، وبذلك يمكن التفريق بين سنة الميزانية وبين ما يقال له الدورة المالية ، فالميزانية سنوية ، اما الدورة المالية فتشمل السنة المالية والمدة المتممة لها ، وهي كما نرى تفوق الاثنى عشر شهرا المقررة للميزانية ، وتسمح المدة المتممة للموظفين الماليين بتصفية الحقوق والديون التي نشأت خلال السنة المالية السابقة وتسجيلها في حسابها الاصلي وليس في حساب الميزانية الجديدة ، ويتفق اغلب المختصين على ان تكون هذه المدة في حدود الثلاثة اشهر تقفل بعدها حسابات الدورة المالية بصورة نهائية ، وذلك لان بقاء المدة مفتوحة لفترات طويلة يحول دون انتظام الحسابات من جهة ، كما ان الديون المستحقة للدولة أو عليها — وكغيرها من الاشخاص الاخرى — تسقط بالتقادم وهي المحددة عادة باربع سنوات .

وان كانت ايجابيات وسلبيات كل من الطريقتين ، فان المؤتمر العربي الرابع للعلوم الادارية (1) ، قد أوصى باعتماد طريقة حساب الخزينة أو القطع في اقفال حسابات الميزانية ، وذلك حرصا على الدقة وعدم التداخل ، وامكان الاستفادة من ذلك للانتهاء من اعداد وعرض الحساب الختامي مع ميزانية السنة التالية عند تقديمها الى المجلس الوطني ، حيث يمكن التعرف وبسهولة على ما تم تحصيله وانفاقه فعلا خلال فترة الميزانية ويسهل بالتالي عملية المراقبة ومناقشة الوزراء حول اى نقطة من نقاط صرف الميزانية من جهة ثانية ، وهذا عكس المعمول

(1) د . عواضه حسن ، المالية العامة ، دار النهضة العربية بيروت 1971 ص 95 .

بحساب الدورة والذى لا نستطيع بالاعتماد عليه انجاز الحساب الختامي لسنة ما الّا بعد انقضاء سنتين أو أكثر وبذلك تقل فعالية المراقبة التي يمكن ان يتبعها المجلس بل ربما يكون بعض المسؤولين المعنيين قد تركوا مواقع عملهم ورغم ان الخلف يُسأل عن السالب والموجب في الميزانية فان المسألة في حينها تكون انفع وأسلم عن ان تكون في وقت لاحق ومع شخص لم يكن هو صاحب التصرف الذى يسأل عنه ، — والامل ، ولو من باب توحيد الاجراءات على الاقل ، ان تتفق الدوّل العربية على العمل بما اوصى به المؤتمر العربي للعلوم الادارية المشار اليه آنفا .

وننتقل الآن الى قاعدة أخرى لا تقل أهمية عن قاعدة السنوية في عملية التحضير ، انها قاعدة وحدة الميزانية .

ثـانيـا : ـ قـاعدة وحـدة الميزانيـــة

أ ـ التعـريف بالقـاعدة وأهـم مميـزاتهـا .

تمكن قاعدة وحدة الميزانية من التعرف وبسهولة على حقيقة المركـز المالي للدولة [1] ، كما انها تمكن ايضـا من التأكد من وجود أو عدم وجود توازن في الميزانيـة وهو ما يسمح للسلطـة التشريعيـة من القيام بدورهـا في مناقشـة مشـروع الميزانيـة الجديـدة ، وهي متوفـرة على كل معطيات وعمليات الميزانية المنقضيـة استنادا الى ان كافـة الايرادات والنفقـات تطـرح امامها في جدول واحد وعلى دفعة واحـدة ، وليس في شكل ميـزانيـات متعـددة ، ذلك انه لا يكفي ان تكون هنـاك عدة ميزانيـات للقـول بأن هناك مخالفـة لقـاعدة وحدة الميزانيـة بحيـث ان مخالفتهـا لا تصـدق الا اذا كان لكل ميزانيـة خاصـة موارد معينـة تعطـي لها نفقـاتها ، اما اذا لم يكن ذلك وقدمت الميزانية امام الهيئة التشريعية على دفعات دون ان يخصص لكل منها موارد خاصـة ، او ان تقدم ميزانيـة الايرادات على حـدة وان تقدم ميزانيـة النفقـات على دفعـات فان ذلك لا يعني ان هناك ميزانيـات متعددة طالما ان الايرادات مجـدولة كلها في جدول واحـد شامـل ، ومن أهـم مبررات ذلك ما يـلـي : ـ

أن قاعدة الوحدة تسمح للسلطتين التشريعية والتنفيذيـة من الاحاطة الكاملـة بالوضعية المالية للدولة ، بحيث انها تسمح بالتعرف على مجمل الايرادات والنفقات وتبيـان حالـة التعادل أو العجز فيما بينهمـا ، وهو ما لا يمكن تحققـه في حال تعدد الميزانيات لصعوبـة استخـلاص جـدول واحد للايرادات وآخر للنفقات ، هذا من الناحية الماليـة امّا من الناحيـة السياسية [2] ، فان قاعدة الوحدة تسهل على السلطة التشريعيـة مهمة القيام بعمليـة المراقبـة والتعرف على التطلعات العامة للحكومة من خلال سياستهـا الانفاقيـة ، ومع كل هذا ورغـم ما لمبـدأ وحدة الميزانيـة من أهمية من حيـث

---

(1) د. حامد عبد المجيد دراز ـ ص 44 .
(2) د. أحمد صقر عاشور ـ الإدارة العامة ـ مدخل بيئي مقارن ـ ط 79 ، ص 388 .

الممارسة وسهولة الاطلاع والتعرف على المركز المالي للدولة ، فان الواقع العملي وشأن كل القواعد قد افرز بعض الاستثناءات على هذه القاعدة وأهمها :-

ب : - الاستثناءات الواردة بشأن :-

- الحسابات الخاصة بالخزينة ، وهي الحسابات التي تقيّد فيها الاموال التي تدخل الى خزينة الدولة بصورة مؤقتة ، ومثالها الاموال التي يدفعها المتعاقدون مع الدولة كأمانة وكضمان عن تنفيذ ما عهد اليهم به من مشروعات في الآجال وبالشروط المحددة ، اى ان هذه الاموال لا تدخل الى خزينة الدولة باعتبارها ايرادا ولا تخرج منها عند اعادتها الى اصحابها على اساس انها نفقات.

- الميزانيات غير العادية ، ذلك ان الدولة غالبا ما تضطر الى انفاق مبالغ استثنائية على نشاط أو أعمال غير اعتيادية، مثل فتح مشاريع استثمارية أو غيرها فتكون بذلك مضطرة الى تغطية هذه النفقات باعتمادات غير عادية ومثالها القروض وغيرها .

وبالاضافة الى هذا النوع من الميزانيات ، هناك ميزانية أخرى وهي :-

- الميزانية الملحقة ، ذلك ان هناك مرافق حكومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة وتزاول نشاطات تجارية أو صناعية ، فتعمد الدولة الى منحها استقلالا ماليا يخولها وضع ميزانية خاصة بها تتضمن ايراداتها ونفقاتها على ان تكون ملحقة بميزانية الدولة وتسرى عليها جميع القواعد والاحكام التي تسرى على ميزانية الدولة وان كانت تصدر بقرار أو بقانون خاص ، وقد عملت الجزائر بهذا الاستثناء عند وضعها ميزانية ملحقة للرى بمقتضى قانون المالية لعام 66، غير انها الغيت بمقتضى قانون المالية لعام 81 ، وكذلك الغيت الميزانية الخاصة بمياه الشرب ومياه الصناعة .

اما قانون المالية لسنة 87 ، فقد أبقى على الميزانية الملحقة الخاصة بالبريد والمواصلات ، ويستنتج من كل ما تقدم ان هذه الاستثناءات في المجال العملي وفي الميزانية الجزائرية قد تقلصت الى ابعد الحدود وانها لا محالة آيلة الى الزوال .

ـ الميزانيـة المستقلـة ، الى جانب الميزانية الملحقة هناك الميزانية المستقلـة ذلك ان بعض المرافق داخل الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلـة ولها ميزانية خاصة بها مستقلـة بدورها عن ميزانيـة الدولة ولا تخضع للقواعد التي تخضع لها الميزانيـة العامـة ، ويتم اعتمادها من طرف مجلس ادارة المرفق (1) ، ولا يظهر رصيد الميزانيـة المستقلـة في الميزانيـة العامـة وانما تحتفظ لنفسها بالوفـر الذي يتحقق لها في بعض السنوات وتسدد به ما قد يحدث لهـا من عجز في ميزانية سنـة ما ، واذا لم يكف ما لديها من وفـر لتغطيـة العجـز ، عمدت الى الاقتراض من الدولة أو من غيرها من الهيئات ، اما رصيـد الميزانيـة الملحقـة فيضاف الى الميزانيـة العامة ، فان كان يتوفر على فائـض اضيف الى الايرادات العامة للدولة ، وان كان سالبـا خسـرانا غطيت خسارتـه بما تمنحـه لها الدولة من اعانات ماليـة .

والواقع ان هذه الانواع من الميزانيـات كلها أصبحت عرضـة للكثير من الانتقادات والاعتراضات المطالبـة بالاستغناء عنها وادماجها في الميزانيـة العامة للدولـة ، ذلـك ان خصوم هذه القاعدة يرون انها كانت فعـلا تفي بالغاية المطلوبة منها عندما كانت وظائـف الدولـة محصـورة ضمن مجالات ضيقـة ، اما وقد تطورت هذه المجالات وأصبحـت من السعة بحيث لا يمكن معها ان تشمل في نفس الآن الميزانية العامة المحتوية على مجمـل الايرادات والنفقات الادارية الصرفـة الى جانب نفقات المصالح التجارية والصناعية والاستثمارية ذات الاوضاع والحاجـات الخاصـة ، وفي هذا الاطار يقول العلامة الفرنسي (لوفنبرجر) (2)

" ان مبدأ الوحدة لم يعد يتلاءم والتطورات السياسـة والاقتصادية التي طـرأت على جميع الدول نتيجة ازدياد حجم تدخلها وتشعب وظائفها " ، ومن هنا فلامفر في رأيه من الخروج على قاعدة الوحدة وسن ما ذكرنـاه آنفـا من ميزانيـات أخرى .

---

(1) مـن مطبوعـة للاستاذ / الرحبي احمـد ، في القانون المالي ، بدون تاريخ ص 4

(2) د . عواضـة ، حسن ، المالية العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة ع بيروت 1 7 ، ص 7 3 .

اما انصار مبدأ الوحدة وفي مقدمتهم الاستاذ / "تروطاباس لويس" (1) فيرون ان قاعدة الوحدة تسهل لفاحص الميزانية ان يتعرف وبنظرة سريعة على وضعية الميزانية وما اذا كانت متوازنة أو بها عجز أو فائض ، بعكس ما لو كانت الميزانية موزعة على ميزانيات متعددة ممايستلزم ضمها الى بعضها كلها للتعرف على تلك الميزانيات من جهة وعلى الوضع المالي الحقيقي للدولة من جهة ثانية .

والرأي انه مهما اختلفت الاراء فان الاسباب الداعية الى سن ميزانيات ملحقة للدولة ، انما هي اسباب سياسية وانمائية معقولة ، غير ان السرعة وتبسيط التعامل بقدر الامكان يؤدي بنا الى القول أنه ينبغي العمل بقاعدة الوحدة كاساس لتحضير الميزانية كلما كان ذلك ممكنا ولا يعمد الى غيرها من الحالات الا استثناء .

(1) د . محمد عدلي ، توفيق، المالية العامة ، دار الجامعات المصرية 1974، ص 294.

ثالثاً : ـ قاعدة العمومية

التعريف بالقاعدة وأهم مميزاتها

تقضي هذه القاعدة بان كل الايرادات والنفقات لا بد وان تسجل كاملة ودون انفصال لاي شيء منها أو القيام باي مقاصة بينهما ، وهي قاعدة تشمل قانون المالية والميزانية العامة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة ، كما انها قاعدة ترتكز على مضامين سياسية تجد مغزاها في سهولة وفعالية الرقابة التي تؤدى على عموم الايرادات والنفقات مجملة ومجزأة ، وكذلك على جوانب اقتصادية حيث تعد ضرورية لتبيان تأثير قرارات السلطات العمومية على الاقتصاد الوطني لما للقطاع المالية من اهمية بوصفه عنصر تكوين واعادة توزيع للدخل الوطني ، ذلك ان ايرادات الميزانية ونفقاتها مرتبطة ارتباطا وثيقا ، ونحن عندما نريد تحصيل ضرائب أو رسوم فاننا نبدا في سبيل ذلك نفقات معينة في شكل رواتب للموظفين وتعويضاتهم وثمن مطبوعات وأجور تنقلهم وغيرها .

كما ان هناك بالصورة المعكوسة نفقات تقابلها ايرادات ومثالها ما تحصله مؤسسات الدولة ومصانعها من جراء بيع منتوجاتها او الاشياء القديمة التي لم تعد في حاجة اليها ،(1) ، غير ان قاعدة العمومية واين كانت الايرادات والنفقات فانها تقضي بان تقيد على التوالي في حقل الايرادات من الميزانية ومهما كان مقدارها ونوعها ومصدرها ، كما انه لا بد وان تقيد في حقل النفقات كل الاموال التي تصرف من حساب الخزينة مهما كان مقدارها والغاية من انفاقها ، ولتحديد الصورة اكثر نسوق الامثلة التالية :ـ

(1) د . فوزي عبد المنعم ، المالية العامة والسياسة المالية . دار النهضة ع بيروت72 ص 356 .

لنفترض ان لوزارة الثقافة والسياحة اعتمادا ماليا نحدده بمائة الف دينار (100.000 دج) مثلا ، وهو مبلغ مخصص لشراء تجهيزات وآلات لدور الثقافة ومع ذلك رأت الوزارة انها بحاجة الى عشرة الاف دينار اخرى (10.000) لسد عجز ما في احتياجاتها ، فكيف لها ان تحصل على المبلغ المطلوب ؟ ، انها في هذه الحالة لا تستطيع ان تبيع بعض ادواتها القديمة لتوفير المبلغ المطلوب ، بل ان عليها ان ارادت ذلك ان تطالب من مصلحة الاملاك العامة بيع ما تريد التخلص منه ، وان تصب ذلك المبلغ في قسم ايرادات الخزينة العامة للدولة وكأي ايراد آخر ، اما عن توفير المبلغ الذى تحتاجه فان لها ان تطلب فتح اعتماد اضافي بالمبلغ المذكور مع تبيان الاسباب الداعية الى ذلك وعندئذ تتولى الجهة المختصة على مستوى وزارة المالية دراسة الطلب والبحث فيه بقبوله كليا أو جزئيا واما برفضه أو تأجيل النظر فيه الى وقت لاحق لسبب اولآخر .

— مثال آخر ، تعتبر رسوم السيارات من الموارد الثابتة للخزينة فاذا افترضنا ان هذه الرسوم بلغت مليونا من الدنانير الجزائرية في السنة (1.000.000) ، وكانت عملية تحصيلها تكلف مائة الف دينار (100.000) فان القاعدة تلزمنا بان نقيد مبالغ الرسوم في خانة الايرادات كماهيأى مبلغ مليون دينار ، وان نرصد في حقل نفقات مصلحة السيارات اعتمادا بمبلغ مائة الف دينار ، اى اننا لا يجب ان نعمد الى اجراء أي مقاصة بين العمليتين(1).

ان هذه القاعدة تناقض تماما ما يعرف بقاعدة الصوافي — التي تقضي بضرورة تقييد الايرادات والنفقات في الميزانية صافية بمعنى أن يحسم من الايرادات ما بذل في سبيل تحصيلها من نفقات ، وان يحسم من النفقات ما ادخلته الادارة المختصة من ربح على الخزينة ، ومعنى ذلك اننا اذا اخذنا بمثال

د. حامد عبدالمجيد دراز – ص 49

وزارة الثقافة والسياحة نجد ان قاعدة الصوافي تسمح باستعمال ثمن الآلات والادوات القديمة مباشرة دون ان يدخل هذا الايراد الى خزينة الدولة ، وكذلك الحال بالنسبة لرسوم السيارات الواردة في المثال الثاني[1] .

ب :- الفرق بين قاعدة العمومية ومبدأ الصوافي :

اما اذا اردنا ان نجري مقارنة بين قاعدة العمومية ومبدأ الصوافي فاننا نلاحظ ما يلي :- بالنسبة لقاعدة العمومية :

تعتبر قاعدة العمومية رغم ان تطبيقها حرفيا قد يؤدي الى تعقيد المعاملات نسبيا ذات مزايا هامة وهي :-

- المحافظة على حق المجلس الشعبي الوطني في الاذن بالجباية والانفاق ، بحيث ان القاعدة تقتضي الا يجبى اي مبلغ دون اجازته ولا ينفق اي مبلغ دون الترخيص به .

- الوضوح والصدق ذلك ان الايرادات والنفقات تقيد كلها على حقيقتها دون اي اغفال أو استثناء في الميزانية مما يسهل عملية المراقبة المخولة للمجلس .

- منع تخصيص ايرادات معينة لاغراض معينة ، مثل تخصيص رسوم التقاضي لتغطية نفقات المحاكم .

تبين حقيقة الاوضاع المالية في الدولة ، وتضمن الاقتصاد في النفقات وعدم التبذير .

- بالنسبة لمبدأ الصوافي .

ان هذا المبدأ من الناحية السياسية يؤدي في الغالب الى اخفاء قسم كبير من الايرادات والنفقات على اعضاء المجلس الوطني ، ذلك ان تقدير رسوم السيارات بربحها الصافي دون رصد اي اعتماد لنفقات جبايتها يعني ان الحكومة مقبلة على انفاق دون الحصول على اذن بشأنه من السلطة التشريعية .

---

(1) د. عواضة حسن . ص 59 .

من الناحية المالية ، يسهل التبذير والافراط في النفقات ، لانها تمكن الحكومة في حالة الاسراف في نفقات الجباية من اخفاء هذه النفقات وراء الايرادات التي تجبيها والتي يسهل عليها انفاقها في اوجه لم تأذن بها السلطة التشريعية .

ـ اخفاء الكثير من الايرادات تحت بند النفقات وكثير من النفقات تحت بند الايرادات .

والواقع ان قاعدة العمومية متبعة الآن في جل انظمة الحكم عبر العالم (1) .

اما في الجزائر فان دستور 1963 ، لم يتضمن اية احكام خاصة بالميزانية ذلك ان المواد (34 ـ 39 ـ 42 ـ 44 ، من الامر الفرنسي رقم 59 ـ 2 الصادر في 2.1.1959 ، والمتضمن القانون التنظيمي الخاص بقوانين المالية الفرنسية) (2) ، والذى امتدت احكام تطبيقه الى الجزائر بمقتضى القانون رقم 785-59 المؤرخ في 2.7.1959 ، والذى اصبح غير صالح للتطبيق في بلادنا لتعارضه مع السيادة الوطنية .

وعليه فانه يمكن القول ان الجزائر قد مرت فعلا بفترة فراغ قانونية عقب الاستقلال وبالخصوص في مجال المالية بصفة عامة ، وتحضير الميزانية بصفة خاصة ، مما ادى بالمشرع المالي الى تحضير ميزانية للتجهير منفصلة عن ميزانية التسيير ومتضمنة للنفقات الاستثمارية عن سنتي 63/ 64 .

غير انه ومنذ سنة 1966 ، وبهدف وضع ضوابط ثابتة لتحضير الميزانية بحيث تسمح بالاحاطة الكاملة بمجموع الايرادات والنفقات ذات الصلة بسيادة الدولة ، ذلك ان قانون المالية وبمقتضى المادة السادسة ـ6ـ ف 4 من

---

(1) د. عواضة ، حسن ، المالية العامة : دراسة مقارنة (الموازنة ـ النفقات والواردات العمومية . دار النهضة العربية . بيروت 1971 ص 62 .

(2) Abderrahmane (Remili) les institutions administratives Algériennes 2 éme edition S.N.E.D. 73 P. 228 . 230 .

الامر الصادر في 31. 12. 1965 ، المتضمن لقانون المالية عن سنة 1966 ، قد حددت بوضوح مجمل ايرادات ونفقات الدولة وكذلك توازن الميزانية وبذلك بدأت تتضح معالم الفكر المالي الجزائري متمثلة في منهجية العمل الموضوعة لتحضير الميزانية [1].

ولم تسلم هذه القاعدة كغيرها من القواعد الاخرى من ظهور استثناءات هامة بشأنها وأهمها :-

- في حالة الهبات، فان المبلغ الذي يوصي به الافراد الواهبون لغايات معينة كأقامة مراكز للطفولة المشردة ، أو بناء السدود أو اقامة نصب أو بناء مسجد الخ ... فانها تخصص في الميزانية لهذا الغايات نزولا عند رغبة الموصي بها .

- تخصيص حصيلة بعض الرسوم لتسديد دين عام ، أو تخصيص بعض الايرادات لغايات اجتماعية واقتصادية وثقافية وتربوية وهذا معمول به في الميزانية الجزائرية ، ومثالها طوابع التطعيم التي تبيعها المدارس بمناسبة اليوم العالمي للصحة وكذلك بعض عائدات الرهان الرياضي الجزائري التي تخصص لتطوير المرافق الرياضية وغيرها كايرادات الصندوق الخاص باعادة تعمير مدينة الشلف الخ ... .

وفي رأينا ان مثل هذه الاستثناءات مقبولة ويبررها الظرف الداعي الى اقرارها وهو ظرف مؤقت في الغالب ، بمعنى انه لا يقبل أن تخصص بعض الضرائب لنفقات معينة بصفة دائمة لان ذلك يمس بمبدأ يعتبر من أهم مبادئ الميزانية ، وبمعنى آخر لا يجوز السماح بتخصيص ايراد لنفقة ناجمة عن حق دائم ومعترف به قانونا .

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 108 لعام 1965 .

رابعــــا : ... قاعـدة توازن الميزانيـــة

- لمحـة تاريخيـة للتعريف بالقاعدة وأهم مميزاتهـا

أ - عرف موضوع الميزانيـة العامة تطورا هائلا عقب انتهـاء الحرب العالميـة الاولى ، ذلك ان هذه الفترة عرفت بدورها ميلاد نوع جديد من الانماط الاقتصاديـة ادى فيمـا بعد الى احداث انقلاب كبير في مجال التفكير المالي ، انـه الاقتصاد العام الاشتراكي الذي جاءت بـه الثورة السوفياتيـة الكبرى سنة 1917، والذي كان للازمة الاقتصاديـة العالميـة التي عاشهـا العالم الرأسمالي في الثلاثينات الاثـر البالغ في التطلع اليـه وابراز الافكار الجـديدة فيـه ، انه اقتصاد اصبحت الدولة صاحبـة السيادة فيـه وذلـك بدخولهـا كل مجالات الحياة الاقتصاديـة والاجتماعيـة وغيرها ، وهكذا انعكست هذه الوظائف بشكل ملموظ على الميزانيـة التي تعتبر بحد ذاتهـا اداة تنفيـذ هذه الوظائف ليس بحجم ازدياد النفقـات العامة فحسب ، وانما كذلـك بتغيـير جـذري لمضمون الميزانيـة نفسهـا (1) ، بحيـث ان مفهومها ومحتواها الجديـد وزيـادة على الطابع المـالي والاقتصادي لـه اصبـح يتضمن توجـهات اجتماعيـة وسياسيـة للحكومـة لا باعتبارها مستثمـــرا جـديدا بل لكونهـا اصبحـت المراقـب والموجـه واحيانا المديـر الفعلـي للمشـروعات الاقتصاديـة والاجتماعيـــة ، واصبحـت الميزانيـة مرآة الحكومة واداتها في ترجمـة الاختيـارات والاهداف ، اذ ان عمليات التسليح الكبرى التي عرفها العالم ابتداء من سنة 1938، وما صاحب الحرب العالميـــة الثانيـة من تدميـر ، ثم اعادة التعميـر جعـل من المستحيـل قيام توازن للميزانيـة ، وهو ما جعل ايضا ميزانيات اغلب الدول غير متوازيـة ، باستثناء

(1) د. الرويلي صالح ، اقتصاديات المالية ، ديوان المطبوعات الجامعية 80، ص 53.

ميزانيات الدول الاشتراكية ذات الاقتصاد المخطط والذى تكون الميزانية فيه ميزانية - خطة وليس ميزانية بحسب الشكل الاقتصادى التقليدى المعروف على مستوى النمط الاقتصادى الرأسمالي .

ب : — ولفهم موضوع توازن الميزانيـــــة ، لا بد من الاشارة الى ان احسن ميزانية هي الميزانية التي لا تعرف العجز (1) ، ذلك انه اذا كانت مسألة التوازن لا تدلح اى اعتراض فانها بالمقابل تحتم الاخذ بالتوازن المطلق دون محاولة للبحث على اى فائض في الايرادات ، بحيث ان النظرية الكلاسيكية للميزانية ترى ضرورة اعدام اى عنصر من الايرادات لم يتم انفاقه لانه يبين لنا ان اقتطاعا غير مسبب وغير ضرورى قد تم ادارؤه من الملكية الخاصة ومن ثم فانه سيدفع الى انفاق غير ضرورى ايضا ، وتعتبر الميزانية في النظرية التقليدية متوازنة اذا كان مجموع ايراداتها مساويا لمجموع نفقاتها مساواة حسابية ، وقد دافع الاقتصاديون التقليديون طويلا عن مبدأ توازن الميزانية حتى انهم كانوا يرون ان انجح وأصلح وزير للمالية هو الذى يستطيع ان يضمن توازن الميزانية ، بحيث يعتقدون ان اى عجز في الميزانية سيؤدى الى خطر مزدوج (2) .

— خطر الافلاس لان الدولة مضطرة لدفع رواتب موظفيها ، كما انها ستكون ملزمة بالاستدانة وهو ما يجبرها مستقبلا على تسديد الدين وفوائده المركبة ايضا ، الشئ الذى سيثقل كاهل الميزانيات القادمة ، امّا اذا عجزت عن سداد ديونها فانها لن تستطيع بعد ذلك ايجاد مقرض لها ومن ثم فالافلاس هو النتيجة الحتمية لتصرفها ذلك .

---

(1) د . الرويلي صالح ، اقتصاديات المالية العامة : ديوان . . الجامعية 8 ص54 .

(2) louis (trotabas), précis d'alloz (finances publiques 3 éme edition , 69 , P. 7 42 .

- والاجراء الثاني الذي يمكن ان تلتجيء اليه الحكومة وهو لا يقل خطورة عن الاول في حالة عدم توازن الميزانيـة ، فانه يتمثل في لجـوء السلطـة الى دفع عملـة ورقيـة جـديـدة بدون تغطيـة أو رصيـد حقيقي بهدف تحقيـق توازن للميـزانيـة ، اي اللجوء الى ما يعرف بالتضخم النقـدى وما يصاحب ذلك من ارتفـاع في الاسعار وانخفاض في قيمـة النقود المتداولة.

ويفهـم من كل هذا ان النظريـة الكلاسيكيـة كانت تقوم على فكرة التوازن المطلق بيـن الايرادات والنفقات بحيث ان قاعدتها الذهبيـة هي المساواة المحاسبيـة للميزانيـة، وهي نظـرة فرديـة تقوم على الالتزام في التصرف ضمـن الحدود التي لا تزيـد على الايرادات المقـررة حتى لايقع الفرد أو الدولـة في خطـــر الافـلاس ، وكان من المدافعيـن وبحرارة عن هذه النظريـــة طوال القرن 19 واوائل القرن 20 ، كل من " أ- بارون لويس - و - بوانكـاري"(1).

- غيـر ان الاقتصادييـن المحدثيـن ينتقدون وبشـدة اصحاب النظريـة الكلاسيكيـة المناديـن بضرورة موازنة الميزانيـة سنويـا ، ويقول المحدثون لماذا لا يكون التوازن اذن يوميـا بدلا من ان يكون سنويـا ؟ يقولون هــذا لانهم يرون ان الاقتصاد الحديـث لم يعد يخشيه وجود عدم التوازن السنوى للميزانيـة ، طالما انـه ليس هناك كساد يخشى معه حدوث كارثـة اقتصادية وهـم لا يهتمون بالتوازن المحاسبي ولكنهم يؤمنـون بتوازن الميزانية اقتصاديـا على المدى البعيـد ، وفي هذا الاطار يقول العلامـة (دوفيرجي) " ان الضعف النظرى للنظريـة الكلاسيكيـة هـو ضعف نظـرى ايضا لليبراليـة الاقتصادية" ، امّـا (السيـر وليـام بيفيريـدج) ، كما يقول (دوفيرجي) (2) "فانه يرى ان على الدولـة ان تطـوّر انفاقهـا العمومي دون الاهتمام بالعجز الذى قد يحصل

---

(1) د . محمد عدلي ، توفيق ، المالية العامة - دار الجامعات المصرية 74 ص286.

(2) Maurice(de verger), finances publiques 6 edition, P.U.F. P.189 - 4

في ميزانيتها الى ان تضمن التشغيل الكامل ، بمعنى ان لا يصبح هناك اى بطال باستثناء احتياطي لا يمكن التحكم فيه والمتمثل في نسبة 3٪ تقريبا ذلك اننا يجب ان نفرق بين نموذجين من التضخم :

ـ تضخم ناتج عن سوء التشغيل ، حيث يكون هناك عمال ورؤوس اموال والات غير مستعملة .

ـ وتضخم انتاجي متمثل في اصدار النقود دون رصيد حقيقي لها وهذا سيكون له تأثيره السيء فضلا على عدم التوازن .

والحقيقة ان ما تسعى الحكومات الى تحقيقه هو العمل على تثبيت الاستقرار الاقتصادى والسماح للميزانية بالتقلب وفق اوجه الدورة الاقتصادية .

وفي هذا الاطار يشير الميثاق الوطني (1) ، الى :ـ

أ ـ (ان الاستقلال المالي للدولة هو الذى يكفل تأمين الشغل واستمرار التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فالاستقلال المالي للدولة ، اى قدرة البلاد على تمويل مشاريعها الانمائية بمواردها الخاصة ، هو الذى يستكمل التحرر الاقتصادى ويدعمه بصفة نهائية .

ب ـ ان الممارسة الفعلية للسلطة النقدية التي هي خير دليل على مدى ما بلغته الدولة من الاستقلال المالي ترتكز اساسا على وجود الصناعات القاعدية التي هي مصدر كل الثروات) .

ان اتباع هذا الاسلوب من العمل يسمح للحكومة بان تكيف ايراداتها وما تحصله من الضرائب مع مستوى انفاقها وان تعمد الى التمويل بالعجز لسد الثغرة بين الدخل ومستوى الانفاق .

---

(1) الميثاق الوطني . للجمهورية الجزائرية د.م.ش. سنة 76، ص 186 .

كما يمكن للدولة ان تلجأ الى ما يعرف بالتمويل بالفائض اذا زاد الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة في الدخل الحقيقي وذلك منعا لحدوث اي تضخم نقدي ... لان الهدف الاسمى في النهاية هو تمويل برامج التنمية الاقتصادية والتصدي لاي موجة تضخمية في الميزانية العامة للدولة بمجرد ظهورها حتى يتم البناء على اسس مستقرة وسليمة .

وزيادة على لجوء الدولة في مواجهتها لحالة التضخم الى فرض ضرائب جديدة وكذلك القيام باصدارات لسندات القروض العامة ، فانها قد تلجأ الى اتباع طريقة أخرى ، وهي سياسة الادخار الاجباري ، وقد طبقتها بريطانيا اثناء الحرب العالمية الثانية ، حيث كان الافراد (1) "يرغمون على شراء سندات الادخار ويسددون الثمن بما يستقطع من أجورهم على ان تسدد قيمة السندات لحاملها بعد انتهاء الحرب وزوال اسباب التضخم " .

د : — والحقيقة ان لوجود عجز في الميزانية مزايا عديدة ومنها على سبيل المثال : —

— ان زيادة النفقات معناه وجود قوة شرائية اضافية توجه احدى الوجهتين وهما : — 1 — للاستهلاك الآني المباشر .

2 — للاستثمار وفتح مجالات جديدة للتشغيل والدخل .

والنتيجة في الحالتين هي اعطاء حركية جديدة للاقتصاد الوطني .

ان العجز في الميزانية لا يفقر الدولة الا في حالة واحدة وهي المس بثروة الامة وتهريب العملة الوطنية الى الخارج ، والواقع ان الكثير من هذه الاراء المؤيدة والمعارضة لفكرة التوازن في الميزانية ، قد افضى في النهاية وعلى مستوى الدراسات المالية الفرنسية على الخصوص بالاستاذ/ (2) ، فالون ، في تقريره المقدم الى اللجنة

---

(2) د . محمد حلمي توفيق ، المالية العامة : دار الجامعات المصرية 74 ، ص 293 .

(1) د . فوزي ، عبد المنعم ، المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة 72 ، ص 389 .

المالية الفرنسية عن مشروع ميزانية 1967، الى القول: -

- ان مرحلة ما قبل سنة 1950 كانت تظهر التوازن في العمليات المحددة التي يطلق عليها مصطلح عمليات تحت الخط، والتي تسمح بأن يكون بها عجز مقبول .

- اما العمليات الاخرى الخاصة بالقروض والمستحقات والتي يطلق عليها مصطلح عمليات فوق الخط فيسمح فيها باللجوء الى الاصدار النقدي المحدود لتغطية العجز.

- اما المرحلة الثانية والخاصة بميزانيات 65، 66، 67، فكان التوازن المراد تحقيقه فيها هو التوازن الاجمالي للميزانية، أي أن كافة الايرادات المحققة لا بد وان تغطي كافة النفقات المحددة والمستحقة أو الطارئة، وهذه الفكرة تشبه الى حد ما فكرة الكلاسيك القاضية بضرورة وجود توازن محاسبي في الميزانية .

- وفي مرحلة ثالثة واخيرة برزت فكرة جديدة يسمح بمقتضاها بتغطية القروض التي تبرمها الدولة بواسطة ما أسماه وزير مالية فرنسا الاسبق ورئيسها فيما بعد (جيسكار ديستان) بالادخار الحقيقي وذلك يعني ان تغطى هذه القروض بمحصلات فعلية أو بمصادر اقتراضية طويلة الاجل بهدف ابعاد فكرة اصدار نقدي تضخمي جديد (1) .

كما ان حجم الدين العام لا يقلق المدرسة الاقتصادية الحديثة التي يرى اصحابها ، ضرورة التفريق بين القرض العام والقرض الخاص، فالعام لا يعتبر عبئا على الحكومة بقدر ما يعتبر الخاص عبئا على مقترضيه ، ما دامت

---

(1) د. المجيد اعبدالحميد الشورقي - ص 293 .

الحكومة تمثل الجميع ومن ثم فهي مدينة للجميع ، وفي مثل هذه الظروف لا يمكن ان يصير حجم الدين العام عاملا من عوامل التضخم ، اذ ليس هناك ما يدعو الى القول بان حجم الدين العام هو عامل من عوامل التضخم طالما ان المدخرات التي يمثلها الدين العام هي مدخرات اختيارية ولا عبرة فيها لكون ان مجموعة من افراد المجتمع تملك وتجبي الفائدة وطائفة أخرى لا تملك اذ انه لا يمكن القبول مطلقا بفكرة وجود حجم معين من الدين العام لا يجوز للمجتمع تجاوزه اذا رغب في عدم الوقوع فريسة لتضخم هو في غنى عنه (1) .
ذلك ان الزيادة في ايرادات ونفقات الحكومة بقدر متساوي يؤدي الى زيادة المستوى التوازني للدخل ، بينما خفضها بقدر متساو ايضا يقلل منه ، ولذلك نجد انهم يطلقون على الاثر الناجم من التغيرات المتساوية في الانفاق الحكومي وعلى الضرائب ايضا اسم مضاعف الميزانية المتوازنة (2) .

والخلاصة ان وجود عجز في الميزانية وفي حدود معقولة يشكل أحد العوامل الفعالة في محاربة الركود والبطالة ، كما ان فائضا مدروسا يشكل اداة لتجميد ارتفاع الاسعار والتضخم لانه يسمح بامتصاص كمية من النقود المتداولة عن طريق سحب جزء منها ، لذلك تتخطى ابعاد الميزانية حدود سنتها المالية لترتبط اما بالدورة الاقتصادية وتصبح بذلك تعرف بما يسمى بالميزانية الدورية (3) ، وهو ما تطبقه بعض الدول الاسكندنافية بنجاح (توفير فائض في فترات الازدهار لسد عجز في فترات الكساد) ، أو لتصير كنتيجة للعلاقة الوثيقة بين الميزانية والمخططات العامة (رباعية أو خماسية)

---

(1) د . احمد ابو اسماعيل ، أصول الاقتصاد ، دار النهضة القاهرة 76 ص 244 .
(2) سلسلة ملخصات توم ، نظريات ومسائل في / النظرية الاقتصادية الكلية يوجين أ ـ د يوليمو ... دار ماكجروهيل للنشر (ديوان م . الجامعية) الجزائر 83 ص 11 .
(3) د . الرويلي ، صالح ، اقتصاديات المالية العامة . ديوان م . الجامعية 80 ص 63 .

للتنمية الاقتصادية ، ففي الدول الاشتراكية ليست الميزانية الا اداة تنفيذية لتحقيق اهداف الخطة المرسومة لعام دون آخر ، وهو ما يعمل به حاليا وما نتمناه كأسلوب عملي مرن للاستمرار في انجاز المشاريع وتحقيق المخططات مع تقليص حجمه بقدر الامكان .

كانت هذه لمحة موجزة عن كل ما يتصل بعلم المالية والميزانية من قريب أو بعيد ـ النشأة والتطور ، طبيعة ومفاهيم ، تعاريف وانواع وقواعد .. وبعد كل هذا ندخل في مرحلة أخرى ، وهي مرحلة التحضير الفعلي للميزانية ومن يتولى هذه المهمة ، وهل هناك أجهزة مختصة تقوم بهذا العمل ـ كيف يؤتى وكيف يجاز ، ومتى يصبح قانونا واجب التطبيق ومن يجيز ذلك ، كل هذه الاسئلة وغيرها من الموضوعات الاخرى ، سنحاول الاجابة عليها اولا بأول من خلال معالجتنا لهذا الموضوع ـ الذى ندخله مستأذنين ـ بالسلطة التي تختص بعملية التحضير وهي السلطة التنفيذية .

البـــــاب الثالـــــث

التحضـــير علـــــى مستوى السلطة التنفيذيـــة

الفصل السادس

وزارة المالية تنظيمها وصلاحياتها

تعتبر وزارة المالية واحدة من الوزارات الحساسة على مستوى السلطة التنفيذية، وفي هذا الاطار نجد أن المرسوم رقم 84/ 12 الصادر عن السيد رئيس الجمهورية الامين العام للحزب بتاريخ 24/ 1 / 1984، والمتضمن هيكلة الحكومة (1) ، قد ابقى على الوزارة المذكورة والتي من مهامها - اعداد الدراسات والتقارير الخاصة بتحضير وتسيير الميزانية العامة للدولة والميزانيات والحسابات الاخرى بالاضافة الى اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بموضوع الميزانية وغيرها من الموضوعات المالية والمحاسبية بصفة عامة .

وفي بحثنا هذا الذى يعالج موضوع تحضير الميزانية وأهم الاجهزة المختصة بذلك ، وفي باب التحضير على مستوى السلطة التنفيذية ، رأينا أن ننطلق بالتنظيم الهيكلي للادارة المركزية لوزارة المالية ، ثم نتبعها بصلاحيات الوزير في التحضير ويكون ذلك كما يلي :-

---

(1) الجمهورية الجزائرية د.ش. الجريدة الرسمية رقم 4 لعام 1984.

أولا : ـ تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية .

جاء تنظيم وزارة المالية وفقا للمرسوم رقم 85ـ 202 المؤرخ في 19 ذي القعدة عام 1403 هـ الموافق ليوم 6 اوت 1985م كما يلي :ـ

ـ الامانة العامة ويلحق بها مكتب البريد والاتصال .

ـ المفتشية العامة .

ـ ديوان الوزير .

ـ مجموعة أخرى من الهياكل وأهمها :ـ

ـ مديرية الميزانية — مديرية الخزينة

ـ مديرية القرض والتأمينات — مديرية المحاسبة

ـ مديرية الدراسات والتشريع الجبائي .

ـ مديرية شؤون املاك الدولة والشؤون العقارية .

ـ مديرية الرقابة الجبائية — مديرية المالية الخارجية

ـ مديرية التحويلات — مديرية الدراسات والتقدير .

ـ مديرية الدراسات القانونية والمنازعات والوثائق .

ـ ادارة الوسائل .(1) ، ومجموع هذه الهياكل اثنى عشرة مديرية ، يختص كل منها في قطاع معين من النشاطات ، اما ما يهمنا بشكل أو بآخر فهي مديريات خمس ، نعرض لها مجملة وبايجاز ثم نعالج هيكلة مديرية الميزانية بشيء من التفصيل ووفق الآتي :ـ

---

(1) ج ج د ش . الجريدة الرسمية رقم 33 لسنة 1985.

(أ)ــ مديرية الخزينة وتتكون من :ــ

1 ــ المديرية الفرعية لخزينة الدولة والدين العمومي وتضم :ــ

أ ــ مكتب خزينة الدولة .

ب ــ مكتب الدين العمومي .

2 ــ المديرية الفرعية للسلف والتسبيقات وتضم :ــ

أ ــ مكتب تسيير السلف والتسبيقات .

ب ــ مكتب التقنين .

(ب) ــ مديرية القرض والتأمينات وتشمل :ــ

1 ــ المديرية الفرعية للقرض وبها :ــ

أ ــ مكتب التقنين .

ب ــ مكتب دراسات تمويل القطاع الخاص .

ج ــ مكتب التحليلات المالية للعمليات المصرفية .

2 ــ المديرية الفرعية للتأمينات وتضم :ــ

أ ــ مكتب التقنين والمنازعات .

ب ــ مكتب عمليات اعادة التأمين ورخص التحويل

ج ــ مكتب التحليلات المالية لعمليات التأمين واعادة التأمين .

3 ــ المديرية الفرعية للدراسات المالية وتضم :ــ

أ ــ مكتب التقنين .

ب ــ مكتب تمويل القطاع الريفي والزراعة الصناعية .

ج ــ مكتب تمويل قطاع الصناعة .

د ــ مكتب تمويل قطاعات الانجاز والاسكان والخدمات .

(ج) ــ مديرية الدراسات والتشريع الجبائي وبها :ــ

1 ــ المديرية الفرعية لدراسة الجباية وتضم :ــ

أ ــ مكتب الدراسات الجبائية وشبه الجبائية .

ب ــ مكتب الدراسات المونوغرافية .

ج ـ مكتب التحليلات والاحصائيات والتقديرات الجبائية .
د ـ مكتب الوثائق وضبط المقاييس .

(د) ـ مديرية المحاسبة وتشتمل على :ـ

1 ـ المديرية الفرعية للتقنين والمحاسبة العمومية وبها :ـ

أ ـ مكتب التقنين المحاسبي .
ب ـ مكتب تقنيات المحاسبية العمومية .

2 ـ المديرية الفرعية للدراسات والمراجعة المحاسبية وتضم :ـ

أ ـ مكتب التفتيش والمراجعة .
ب ـ مكتب التطبيقات الاعلامية الآلية في المحاسبة العمومية .

3 ـ المديرية الفرعية لمحاسبة المؤسسات العمومية وتضم :ـ

أ ـ مكتب ضبط المقاييس المحاسبية .
ب ـ مكتب الدراسات المحاسبية وتنظيمها .

(هـ) مديرية الميزانية وتضم :ـ

1 ـ المديرية الفرعية للدراسات الميزانية وبها :ـ

أ ـ مكتب الاحصائيات ودراسة الميزانية .
ب ـ مكتب المالية المحلية
ج ـ مكتب قوانين التسوية .

2 ـ المديرية الفرعية للميزانية العامة للدولة وبها :ـ

أ ـ مكتب ميزانية التسيير .
ب ـ مكتب ميزانية التجهيز .
ج ـ مكتب ميزانية المؤسسات العمومية .

3 ـ المديرية الفرعية للتقنين والرقابة وبها :ـ

أ ـ مكتب التقنين .
ب ـ مكتب الرقابة القبلية للنفقات .

ثانيا : ـ صلاحيات وزير المالية في تحضير الميزانية .

من بين الصلاحيات الواسعة والمتعددة التي يتمتع بها وزير المالية في المجال المالي بصفة عامة وتحضير الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة ، اذ وبالاستناد الى المرسوم رقم 84 ـ 341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 (1) فان الوزير يضطلع بتطبيق الاجراءات القانونية والجداول التي لها صلة بموضوع الدراسات والاشغال الداخلة في مجال ميزانية الدولة ، ولا سيما ما يتعلق منها بالمخططات والقوانين المالية وقوانين التسوية الميزانية وغيرها ، كما انه المسؤول على اعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي ومشروع الميزانية بالاضافة الى تنظيم الدراسات المتعلقة بتقويم موارد الدولة ونفقاتها على المدى القصير والمتوسط والبعيد ، ووفقا للتوجهات والاختيارات التي رسمتها المخططات السنوية والمتعددة السنوات ، الى جانب تنظيم هياكل التنسيق والدراسة الرامية الى فحص الاعمال والتدابير الميزانية سواء فيما يخص الايرادات والنفقات التي تتطلب مساعدة ومشاركة الوزارات الاخرى او التي تتولاها وزارته بمفردها حيث أنه مطالب بتنظيم وتوفير جميع المعطيات والمعلومات المتعلقة بالميزانية وبالاحتياجات والوسائل الخاصة بجميع القطاعات مع تقدير مدى تناسب هذه الاحتياجات والوسائل الميزانية مع الامكانيات الاقتصادية والمالية من جهة ، ومع الشروط الخاصة بتنفيذ المخططات من جهة ثانية مما يقتضي توفير الوثائق التحليلية والتلخيصية واعدادها قصد جمع المعلومات المالية والاحصائية ذات الطابع الميزاني اذ أنه

---

(1) ج ج د ش ، الجريدة الرسمية رقم 59 لعام 1984.

المسؤول الاول على التسيير الميزاني والمحاسبي للاموال العامة ، سواء بصفة مباشرة أو بمشاركة الهياكل التابعة لوزارته والتي تخول اعداد التقارير والعروض والتلاخيص والحصائل التي تتعلق اساسا بالوزارات الاخرى مع دراسة الموارد الكامنة وعقلنة استغلالها في تمويل ميزانية الدولة والجماعات المحليـة ، وذلك طبقا لاحكام القانون المتعلق بقوانين المالية والنصوص التشريعية والتنظيمية الاخرى ، زيادة على اعداد الفهارس الميزانية والمحاسبية التي نصت عليها الاحكام التشريعية والتنظيمية في اطار الحسابات والميزانيات ومختلف المخططات .

الى جانب تحليل العواقب المباشرة وغير المباشرة المنجرة عن اي مشروع تمهيدي لنص قانوني أو تنظيمي أو اتفاقية أو عقد أو اتفاق دولي وتبيان مدى تأثيره على الميزانيـة المذكورة .(1) .

واعتمادا على هذه الصلاحيات التنظيمية والقانونية التي تقوم عليها مختلف اجهزة وزارة الماليـة ، نحاول الوصول الى الجانب العملي الفعلي لتحضير الميزانيـة ، انطلاقا من التمهيد التالي :-

ان تحضير الميزانيـة العامة أو قانون المالية في الجزائر يعتبر امتدادا طبيعيا لعمليات تطهير المحيط الاقتصادي الوطني ذلك ان الهدف المراد بلوغه هو توفير الشروط التنظيمية السليمة الضامنة لتجنيد كامل لكافة الطاقات الوطنية وتوزيعها توزيعا عقلانيا

والمقصود من كلمة تحضير الميزانية هنا هو وضع تخمينات

---

(1) ج.ج د ش ، الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 1984 المواد 3 ف 1 الى 4 والفقرات 7 ، 09 ، 11 ، 16 ، والمادة 4 ف 2 ب .

وتقديرات عامة للايرادات اللازمة لتغطية النفقات التي تقوم بها الدولة اثناء تأديتها لمهامها المتعددة مع توخي الدقة في ذلك بقدر الامكان حتى لا تفاجأ الحكومة اثناء التنفيذ بغير ما توقعته ذلك ان دقة التقدير تعتبر الشرط الاساسي لنجاح السياسة المالية لاي دولة من الدول اذ لا يجب ان يغيب عنا ابدا ، ان الميزانية عبارة عن تقديرات وأرقام احتمالية ، وانها ليست قياسات أو ضبط للاشياء التي نعرفها ، وهذا ما يؤيد المقولة التي ترى ان[1] الميزانية لم تنفذ مطلقا بالشكل الذي تم تصورها به ، ويتضح ذلك اكثر عندما نقارن الرخص المعطاة بقانون المالية وقانون التسوية الذي يبين كيف تم تنفيذ هذا القانون فنكتشف بان هناك فوارق بين الايرادات الحقيقية والنفقات ، اي انها مختلفة بالزيادة أو بالنقصان عن توقعات الميزانية ، وهذا ما يجعل عملية التقدير تختلف من دولة الى أخرى ، اعتمادا على النمط الاقتصادي المتبع فيها

ان عملية وضع التقديرات للايرادات والنفقات تبدأ من أسفل الى أعلى بمعنى انها تنطلق من الوحدة الاصغر لتنتهي بالوزارة الوصية وفق تسلسل اداري محكم ، وعندئذ وبعد ان يكون قد تهيأ للوزارة مشروعها الكامل بعد اضافة تقديرات الادارة المركزية وديوان الوزير وبعد ان يعطي الوزير المعني موافقته على المشروع ، يرسل هذا الاخير وضمن المهلة المحددة الى وزارة المالية المخولة قانونا بتحضير المشروع الموحد للميزانية .

وحتى يتم ضمان ذلك العمل الاولي بصورة عقلانية مدروسة وبغية تسهيل مهمة القائمين على عملية التحضير ، عمد المشرع الى وضع

---

(1) انظر- حامد عبد المجيد دراز- المالية العامة . ص 38 - 43 .

اطار قانوني عام موحد يحدد كيفيات وتقنيات تحضير الميزانيـــة وجاء ذلك بمقتضى القانون رقم 84/ 17 المؤرخ في 7/ 7/ 1984 ، والمتعلق بقوانين المالية [1]، وهو القانون الذى تلزمنا مقتضيات البحث وضرورة تعميم الفائدة ان نعالجه كما يلي :-

- الاطار القانوني أو قانون قوانين تحضير الميزانيـة -

جاء القانون المشار اليه آنفا ليحدد الاطار العام القانـوني والفلسفي الذى يجب ان تحضر على ضوئه الميزانية بل القوانين المالية بصفـة عامـة ، وهكذا نجد في احكامه العامة تحديدا لقوانين الماليـة والاطر التي تصب فيها والتي تشتمل على التوازنات العامة المسطرة فـي مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السنوية والمتعددة السنوات ، طبيعة الموارد والاعباء المالية للدولة ومبالغها وتخصيصهـا ، وحتى يبعـد المشرع كل لبس أو تعميم غيـر مقصود في مضمون الفقرة الاولى للنـص التجـأ الى وضع تحديد دقيق للالفاظ والمعاني ، فجعل قانون الماليـة يكتسي طابعا عاما يشمـل ما يلي :-

- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدّلة (بكسر الدّال) اذ ان القانون يقر ويرخص بمجمل موارد الدولة واعبائها وكذلك الوسائل الاخرى المخصصة لسير ومواصلة عمل الاجهزة الحكوميـــة والمـــرافق العمـــوميـــة بصفـــة عامـــة مع ضمان تنفيذ المخطط

---

(1) ج ج .د .ش، الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 1984.

الانمائي السنوي للدولة .

(ب) قانون ضبط الميزانية .

وقد جاء بشأنه ان قانون ضبط الميزانية يعتبر الوسيلة المثلى للتأكد من تنفيذ قانون المالية وقوانين المالية التكميلية أو المعدّلة المفتوحة لكل سنة مالية ، مع الاشارة الى انه لابد وان تدرج في ميزانية السنة المالية الايرادات المحصلة فعلا وكذلك النفقات المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المدنية المناسبة دون تخصيص اي ايراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز (عدم التخصيص) ، غير انه يمكن ان ينص القانون صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الاشكال التالية - الميزانيات الملحقة الحسابات الخاصة للخزينة ، أو الاجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الاموال المخصصة المساهمات او استعادة الاعتمادات .(1)

هذا عن قانون قوانين المالية ، وننتقل الآن الى دراسة ... المنشور الذي يصدره وزير المالية بشأن تحضير الميزانية .

---

(1) المرجع السابق.

- المنشـــور الوزاري المتضمـــن التوجيهات العامـــة لعمليـــة التحضـــير

تنطلـــق عمليـــة تحضـــير الميزانيـــة علـــى مستـــوى وزارة الماليـــة ، مـــع انطـــلاق بدايـــة السنـــة الماليـــة الجديـــدة مـــن كل عـــام ويكـــون ذلك باجـــراء احادي داخلـــي لوزارة الماليـــة حيـــث تقـــوم مديـــرية الميزانيـــة بتوجيـــه مذكـــرة تفسيريـــة تحليليـــة الى وزيـــر الماليـــة تضمنها حوصلـــة عـــامة للنتائـــج الأخـــيرة المعـــروفـــة مـــن تنفيـــذ الميزانيـــة السابقـــة بالاعتمـــاد علـــى الأرقـــام المقدمـــة لهـــا مـــن مديريـــة المحاسبـــة العمـــوميـــة والمبينـــة للأوضـــاع الماليـة العامـــة والتوقعـــات الاقتصـــاديـــة علـــى المدى القصـــير وبغـــرض معرفـــة التوجهـــات العامة لسياســـة الحكومـــة فـــي مجـــال الميزانيـــة ، وبعـــد تحديـــد توقعات وتخمينـــات الايـــرادات والنفقـــات المتوقعـــة للسنـــة القـــادمـــة

تطلـــب من الوزيـــر استفســـارات حـــول أهـــم الجوانـــب التي يرغـــب فـــي أن تعطـــى لها الأولويـــة فـــي الميزانيـــة وبمجـــرد الحصـــول علـــى هـــذه التوجيهات ، تتولى تحضـــير مشـــروع نموذجـــي للميزانيـــة يعـــرض أمام مجلس الوزراء في شكـــل توجيهات لوزارات الانفاق (1) .

---

(1) : Jean (révoli) le budjet de l' Etat édition du seuiL pa ris VI éme P.21.

ثم ومن خلال ما يقرره مجلس الوزراء ، يبادر وزير المالية بتوجيه منشور الى كل الآمرين بالصرف - المعنيين بالميزانية العامة للدولة - زملائه في الحكومة ومديري المؤسسات الاشتراكية ، يحدد لهم فيه كيفية ومنهجية التحضير بصفة عامة وينبه الى أن الاقتراحات لا بد وأن تنصب على الاعتمادات المقررة ، وهي الاعتمادات التي سبق التصويت عليها خلال السنة المالية المنصرمة .

بمعنى أن الميزانية الجديدة تأخذ بعين الاعتبار اعتمادات السنة السابقة كما هي في انتظار ما قد تأتي به الميزانية الجديدة من تعديلات أو زيادات نسبية ويعتبر المنشور المذكور (ولنأخذ كمثال على ذلك منشور وزارة المالية رقم 228 الصادر بتاريخ 12 - 4 - 81 والمتضمن كيفيات تحضير الميزانية ، وهو منشور سنوي(1)) - المستند الأساسي الذي لا بد من الحرص على الالتزام بالتوجيهات الواردة فيه ، اذ زيادة على تأكيده على احترام الآجال المحددة فيه وعلى تمكين المصالح المعنية بوزارة المالية من كل الاقتراحات والمستندات المالية قبل 15/ 4 من السنة الجارية - بحيث تبدأ المناقشة بين

(1) المنشور الصادر عن وزير المالية بتاريخ 12/4/81 رقم 228

مختلف المصالح ومديرية الميزانية والمراقبة بداية من شهر مارس ، ذلك أن احترام هذه الجداول الزمنية ستمكن من متابعة أشغال المجالس الوزارية المشتركة في آجالها المحددة .

وكذلك عقد اجتماعات الحكومة التي ستخصص لدراسة مجمل الوثائق المتضمنة لمشروعي قانون المالية والميزانية بغية اقرارها أواخر شهر جوان على الأكثر .

(وقد رأينا بالفعل أن مشروع ميزانية 89 مثلا قد قدم للحكومة في اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الأربعاء الموافق 3 جويلية 1988) .

غير أنه غالبا ما يتعدد أجل تقديم الاقتراحات المدى ما بعد ذلك بكثير ، كما أن الاقتراحات غالبا ما تكون غير واقعية ولا تتماشى مع ما أعطي من توجيهات بشأنها (1) اذ غالبا ما تنصب على انشغالات قطاع معين أو مؤسسة ما دون القيام بعمل مركز وشامل ، فهي غالبا ما تركز على طلبات الاعفاء من الضريبة أو تخفيضها ، وهو ما يحتم على وزارة المالية القيام بعملية الفرز

---

(1) Mustapha (Ben Salih) évolution de la loi de finances pour 87, dans ses dispositions fiscales, O . P . U Alger P.11.

والتقييم واختيار ما يتماشى مع التوجيهات الواردة في الميثاق الوطني والمخطط الخماسي وكذلك التوجيهات الواردة من الحكومة[1].

مما يستلزم تنبيه القائمين بعملية التحضير الى الابتعاد عن تقديم الاقتراحات المبالغ فيها والتي لا تكون في الواقع الا نتيجة عدم التحكم في تقنيات التحضير من جهة وعدم التعرف على الاحتياجات الحقيقية المراد بلوغها من جهة ثانية ، مذكرا بأن المصالح المالية ستعمل وخاصة فيما يتصل بنفقات التسيير على أساس مواصلة العمل في حدود الاعتمادات المفتوحة للسنة الجاري فيها العمل ، ولن تؤخذ اية زيادة مطلوبة الا في حدود ضيقة جدا وتكون موجهة بالخصوص نحو التعديلات والزيادات الضرورية لتغطية أجور الموظفين الجدد اعتمادا على جداول العاملين ، بالاضافة الى التكفل بنفقات التكوين ، ثم التحقيق الفعلي للاستثمارات المنجزة في اطار الخطة وغير ذلك من التوجيهات المرفقة بالنماذج المساعدة على التحكم أكثر في تقنيات التحضير ، التي لا بد وأن تعمل على ضغط النفقات الى أقصى ما يمكن ، مع ضرورة تبسيط الاجراءات ومنع تكرار العمل الواحد

---

(1) المنشور الوزاري رقم 228 لعام 1981.

والاعتماد الواحد في أبواب أو فصول متعددة

منعا لكل مظاهر التبذير والاسراف، مع

الاشارة الى أن المشروع يقدم الحكومة مشفوعا

بوثيقة تحتوي على : -

- تصنيف النفقات بحسب طبيعتها ووفقا

لعناوينها المحددة لذات الغرض حتى تأتي الميزانية

متناسقة في أجزائها المختلفة .

وتوخيا للدقة والوضوح في تقديم الميزانية

والترتيب الاقتصادي لنفقات الدولة . توزع الاعتمادات

المفتوحة الى مجموعة من القطاعات يشمل كل واحد

منها بابا موجها للنفقات العادية والنفقات

النهائية .

وتتوزع النفقات العادية بدورها على أربعة

أبواب (1) الأول والثاني منها تشترك فيهما

كل الوزارات ، وهما مدمجان في باب

الأعباء المشتركة ، ومنهما الدين العام والنفقات

الضرورية لسير المرافق العامة ، أما البابين

الثالث والرابع ، وهما موجودين في

اغلب الميزانيات وخاصين بالاعتمادات الموجهة

لضمان سير المصالح وأجور الموظفين والعتاد

وكذلك تخطية النفقات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية .

(1) - Abderrahmane (Le mili), Les institutions Administratives Algériennes 2 éme éditions SNEL 73 P.234.

وعلى هذا الأساس فتبوب الاعتمادات المخصصة في ميزانية التسيير تكون موزعة على مختلف الأبواب ومتضمنة لما يلي :

- المرتبات والأجور مع تحديد عدد الموظفين وأصناف مرتباتهم .
- العلاوات
- الاعباء الاجتماعية (مع تبيان نوع الاداءات عينية أو نقدية) .
- مشتريات (عتاد - أثاث - تموين - لباس ، واشياء أخرى ، باستثناء (حظيرة السيارات))
- نفقات التسيير (التنقل والتنقلات تعويضات ايجار - نفقات ملحقة الخ ...)
- حظيرة السيارات مع ذكر العدد والنوع
- أعمال الصيانة (الاستظهار بكشف كلما بلغت نفقات العملية الواحدة مبلغا ماليا معينا يحدده قانون المالية)
- اعانات
- منح وتسبيقات
- الدين العام
- متفرقات
- المساهمات والاشتراكات في المنظمات الدولية (الالتزامات الدولية)

وتعتبر الوزارات كلها ملزمة باحترام هذا التبويب عند تقديمها لمقترحاتها المالية ،

أما المستندات المرفقة للمقترحات وهي من خمس نسخ فتشمل مجموعة من البطاقات مرتبة كما يلي :

- البطاقة أ - مراجعة عامة للاعتمادات مجملة ومجزأة
- البطاقة ب - مراجعة مفصلة لكل فصل
- البطاقة ج : 1 - بطاقة لكل فصل خاص بالموظفين المرسميين
- البطاقة ج : 2 - بطاقة لكل فصل خاص بالأعوان المؤقتين
- بطاقة مالية د
- بطاقة هـ - (حظيرة السيارات (النوع والعدد)
- بطاقة و - بطاقة خاصة بالمتعاونين
- بطاقة ز - التكوين + بطاقة ح - خاصة بالاجراءات الجديدة
- بطاقة ط - مراجعة عامة للاجراءات الجديدة (1)

---

(1) ج ج . د . ش/ منشور وزارة المالية الخاص بتحضير ميزانية 1982 م .

مع العلم أن الميزانية العامة للدولة عن سنة 1988 م قد قدرت في قسمها الأول الخاص بالايرادات بمبلغ مائة وثلاثة ملايير دينار جزائري (103.000.000.000) كما حددت النفقات في القسم الثاني من الميزانية بهدف تمويل الأعباء النهائية الميزانية العامة في اعتماد بمبلغ خمس وستون مليارا وخمسمائة مليون (65.500.000.000) توزع على الدوائر الوزارية وفقا للجدول الخاص بذلك .

وخصص اعتماد مبلغه سبع وأربعون مليارا وخمسمائة مليون (47.500.000.000) للنفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي ويوزع حسب كل قطاع ضمن جدول يوضح لذلك .

وسيكون لتحقيق استثمارات المخطط دون شك تأثير كبير على الأعباء السنوية للديون المترتبة على القرض الداخلي والخارجي للخزينة العامة ، مما يدفع الى التأكيد بان تحديد الأولويات على مستوى الميزانية يبقى من صلاحيات الحكومة .

مع التذكير بالتمييز الموجود بين :

1 ــ النفقات التى تعود الى ميزانية الدولة وهي :(1)

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 54 لعام 87 .

- نفقـــات تسيـــير مختلـــف الوزارات و مختلـــــف تدخـــلات الدولـــة .
- نفقـــات التجهيز التي تقـــع علـــى عاتـــــق الدولـــــة .

2 - الاستثمارات ذات الطابـــع الانتاجـــي الممـــولة بمساهمـــات مـــن خارج الميزانيـــة .

الفصل السابع

التحضير على المستوى القاعدي

أولا ـ أ ـ التحضير على مستوى الوزارات

بمجرد أن تستلم الوزارات ومختلف الهيئات والمؤسسات المعنية المنشور المذكور تسارع الى اعداد تقديرات نفقاتها اعتمادا على بيانات المصالح والادارات (1) مضافا اليها تقديرات الادارة المركزية ـ كما مر معنا ـ والتي غالبا ما تنشأ بها لجنة خاصة تتكون من مدير الادارة والوسائل (الادارة العامة سابقا) ومديرياتها الفرعية (الموظفين،الوسائل العامة ـ والميزانية والمراقبة وخاصة مكتب الميزانية الذي يعد بمثابة خلية العمل أثناء عملية التحضير.) بالاضافة الى مديرية التخطيط والتجهيز . وينشط هذه اللجنة ممثل عن وزارة المالية يتمتع باطلاع واسع ومعرفة جيدة في مسائل

../..

(1) Mustaphe (Ben Sahli), evolution de la loi de finances pour 87, dans ses dispositions fiscales O.P.U alger P.12

تحضير الميزانية كما يتمتع بدور هام في تنسيق وترشيد الاقتراحات وغير ذلك مما له صلة بموضوع تحضير الميزانية القطاعية .

وبعد الانتهاء من وضع صيغة مشروع الوزارة المعنية يقدم هذا الأخير الى الوزير لاعتماده أو ادخال التعديلات التي يراها ضرورية عليه . وبعد موافقة الوزير يوضع المشروع في شكله النهائي .

ثم يرفع الى وزير المالية الذي يقوم بتلقية مشاريع مختلف الجهات مضافا اليها مشروع وزارته شأنها في ذلك شأن باقي وزارات الانفاق، يبدأ العمل على جمع مختلف التقديرات ومعالجتها بغية وضع المشروع النهائي الموحد للميزانية العامة في صيغته النهائية قبل طرحه أمام الحكومة لاقراره.(1)

ولتحقيق ذلك لا بد من أن يراعى في وضع مشروع ميزانية نفقات كل وزارة الأمور التالية :

1 ـ الخطة الانمائية الدولية ونصيب كل وزارة من المشاريع المقررة بموجب هذه الخطة(2)

. حامد عبد المجيد دراز . ص 42 - 43 .

. عواضة حسن . المالية العامة . ط 3 . ص 190 .

2 ـ التعليمات والمقررات الصادرة من مجلس الوزراء والمتعلقة بالسياسة العامة الميزانية .

3 ـ حالة الخزينة ، اذ تضطر الحكومة أحيانا بسبب عدم كفاية الموارد الى الاقتصار على النفقات الضرورية، فيختار كل وزير عندئذ ما لا يمكن الاستغناء عنه في سلم الاولويات الخاصة بحاجات وزارته ومشاريعها المختلفة .

ويتضح ذلك من خلال دراسة مشروع كل وزارة دراسة مفصلة ، وفي حالة وجود تعارض بين تقديرات وزارة معينة وتوجيهات المنشور الصادرة عن وزارة المالية المعممة للحكومة يأتي دور المناقشات والمفاوضات والتحكيم حيث يجتمع وزير المالية بكل وزير على حدة فيناقش معه مشروع ميزانية وزارته ، فان اتفقا أدرج مشروع الوزارة المعنية في مشروع الميزانية العامة وأن اختلفا تطرح نقاط الخلاف فيهما على مجلس الوزراء كهيئة تحكيم برئاسة رئيس الدولة حيث يدرس الخلاف ويفصل فيه نهائيا (1).

وهذا التحكيم يكون على ضوء ميزانية الدولة

(1) الرويلي صالح ـ اقتصاديات المالية العامة ، ص19.

المتوسطة المدى . حيث أن الدولة في ظل الاقتصاد المخطط تكون ميزانيتها ، ميزانية خطة ثم تقسم الى ميزانيات سنوية وبانتهاء المناقشات والمفاوضات وتسوية ما قد يحدث من تعارض واختلافات ، يصبح مشروع الميزانية مكتمل الملامح واضح المعالم .

وبذلك يدخل مرحلة جديدة من مراحل التحضير وهي مرحلة التحضير على مستوى وزارة المالية اذ أنها صاحبة الاختصاص التقني من حيث تصنيف وترتيب الايرادات والنفقات لما تتوفر عليه من أجهزة مختلفة (راجع تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية) وتقنيين ومختلف الوثائق والاحصائيات التي لا بد من العودة اليها - باعتبارها مراجع - عندما تدعو الحاجة الى اجراء اى مقارنة أو توضيح وغيرها من مستلزمات التحضير .

وننتقل الآن الى عملية التحضير على مستوى وزارة المالية ودور الوزير في ذلك .

ب ـ التحضير على مستوى وزارة المالية ودور الوزير في ذلك

بعد أن عرفنا أن تحضير الميزانية يعد من الأعمال المشتركة والمتضامنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مما يضفي عليها طابع الترشيد والتوجيه اللازمين تحقيقا للاستخدام الأمثل لقدرات الأمة المالية في مجال اشباع الحاجات الأساسية وتحقيق متطلبات التنمية بصفة عامة ، وبالنظر الى أن تحضير الميزانية يعد من المهام الأساسية للحكومة التي تتولى وتحت قيادة رئيس الدولة المكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات (1) اعدادها ومتابعة تنفيذها على مستوى مختلف القطاعات والنشاطات ، حيث يتبين وبالاعتماد على المرسوم رقم 84 ـ 301 الصادر بتاريخ 17/ 11/ 84 والمتضمن اصلاحيات وزير المالية (2) ، وكذلك المرسوم

---

(1) ج ج د ش/ الدستور مادة 111 ف 11 ص 45.

(2) الجريدة الرسمية رقم 52 لعام 84

رقم 85 ـ 202 المتضمن تنظيم الادارة المركزية للوزارة المذكورة (1) ، أن وزير المالية يقوم بدور أساسي في عملية تحضير الميزانية ، وعلى الصعيدين القانوني والعملي ، فهو من الناحية القانونية يتولى :

- جمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة من مختلف الوزارات ، ثم يضيف اليها مشروع وزارته فتصير بذلك مجموع المشاريع مشروعا واحدا للميزانية .

- اعداد ميزانية الواردات باحكامها ومصادرها المختلفة ، ذلك أن بقية الوزراء عموما هم وزراء انفاق ولا علاقة لهم بجباية الضرائب والرسوم (2) وغيرها من الموارد الأخرى ، أي أنه حتى ولو كانت بعض الوزارات تقرر بعض الرسوم أو الضرائب مثلا فان وزارة المالية في الأصل هي وحدها التي تتولى عملية التحصيل ثم تسلم ذلك للخزينة العامة اعتمادا على قاعدة عمومية الميزانية ، مع التذكير بأن عملية تقرير الايرادات تحدد في مجملها

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 33 لعام 85

(2) د . مواضمة ص 121 . المالية العامة . ط 71

من الأعمال الفنية التي لا يترتب عليها اي سلطة أو نفوذ لوزير المالية تجاه زملائه في الحكومة بينما العكس صحيح عند تقدير النفقات حيث يكون لوزير المالية الدور الأساسي في تقرير نفقات الوزارات الأخرى .

تأمين التعادل بين ايرادات الميزانية و نفقاتها حتى صار البعض نتيجة لذلك يطلق عليه اسم وزير تعادل الميزانية . و اخيرا يتولى تقديم خطاب الميزانية أو مايعرف بعرض الأسباب لمشروع الميزانية بعد أن يكون قد وضع في صيغته النهائية .

و هنا أرى أنه لا بد لنا من وقفة و لو قصيرة أمام كلمة نفوذ أو سلطة وزير المالية تجاه زملائه الوزراء ، حيث يمكن القول أن عدم اعطاء اي نفوذ لوزير المالية يجعله غير قادر على فرض رأيه عليهم . ومن ثم يكون عرضة لكثير من الصعوبات في اقناعهم بالتخلي عن بعض مطالبهم في الميزانية و الابقاء على الأهم منها فقط .

و نظرا اما لهذه الوضعية من الآثار السلبية على عمل الوزير و بغية توفير أدنى حد من شروط العمل و النجاح لمساعيه في عملية تحضير الميزانية .

قام بعض المؤلفين بالدعوة الى ضرورة توافر بعض المميزات الخاصة في وزير المالية وأهمها : (1)

- قوة الشخصية وبراعة الاقناع
- المعرفة الحقيقية والمعمقة لأوضاع البلاد الاقتصادية والمالية .
- الاحاطة الكاملة بأمور الميزانيات بصفة عامة والميزانية العامة للدولة بصفة خاصة .

غير أنه ونظرا لاتساع مجالات تدخل الدولة وحاجتها المتزايدة الى المال من جهة واستحالة العثور على شخص تتوافر فيه جميع هذه الصفات من جهة أخرى ، رأت بعض الدول أن توزع أعباء هذه المهمة بين عدد من الموظفين ذوي الاختصاص ، وبذلك أصبح هناك العديد من أساليب التحضير المعروفة عبر العالم نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الأساليب التالية :

---

(1) د . عواضة حسن ، ص 124 .

ثانيا : الأساليب المتبعة في عملية تحضير الميزانية

أ - الأسلوب المتبع في بريطانيا

ان عملية تحضير الميزانية العامة في بريطانيا تجعل مجلس العموم يتحول بكامله الى لجنة تدعى لجنة عموم المجلس (1) وهي لا تختلف عن المجلس الا من حيث كون أن رئاستها تسند لاحد النواب بدلا من رئيس المجلس، ولا يشترط اسلوبا معينا لمناقشاتها أو نصابا معينا للتصويت عليها . ذلك أن النظام هناك يضمن توافر الأغلبية في مجلس العموم للحزب الحاكم بحيث يكون موضوع تحضير الميزانية من صلاحيات السلطة التنفيذية وحدها (2) ودون اية مشاركة من أحد

وبذلك يحرم اعضاء مجلس العموم واللوردات من حق اقتراح ضرائب أو نفقات جديدة ، بل الأكثر من ذلك هو أن الميزانية تعرض على مجلس العموم للمصادقة عليها دون مناقشة وبمجرد أن ينتهي

---

(1) د. عواضة ص 156

(2) حامد عبد المجيد دراز المالية العامة ص 39

وزيـــر الماليـة من تقديـم خطابـه بشأنهـا .

- وللتذكيـر نشـير ، أن النفقات فـي بريطانيـا

تقسـم الـى :

1 - نفقات دائمـة ولا تقـدم لاجـازتها مـن

البرلمـان الا مـرة واحـدة ، أثناء الفتـرة

الملكيـة الواحـدة لانها تنصـب بالخصـوص

علـى مخصصـات الأسـرة المالكـة

ونفقـات المجالـس القضائيـة وروا تـب

الموظفـين ومعاشات التقاعـد الـى جانـب

فـوائـد الديـن العـام .

2 - ونفقـات غيـر دائمـة ولا بد أن تجاز سنويـا

مـن البرلمان . وهـي تخـص المصالح المدنية

والجيـش والبحريـة وكـل ما لـه علاقـة

بالدفـاع الوطنـي وغيـرها .(1)

ب - أمـا اسلوب التحضيـر فـي فرنسـا ، فانـه

وبعـد أن كـان للسلطـة التشريعيـة مطلـق الحرية

فـي اقتـراح القوانـين الماليـة ايام الثورة الكبـرى

جـاءت الأمبـراطوريـة الثانيـة لتحصـر ذلك بيـد

رئيـس الدولـة ، ثـم وفـي عهـد الجمهوريتـين

الثالثـة والرابعـة ، تساوت السلطتان التنفيذيـة والتشريعية

فـي مجال اقتـراح القوانيـن الماليـة .

(1) د. حامد عبد المجيد دراز ، ص 39 .

وبقي الوضع كذلك الى أن قامت الجمهورية الخامسة (وقد كان قيامها نتيجة حربنا التحريرية الكبرى 54 ـ 62 وما سببته لفرنسا من مصاعب كبيرة في مجالات السياسة والحكم وخاصة في المجالين المالي والعسكري) ، حيث جيء بالجنرال دوقول الى الحكم فأصدر دستوره المعروف بدستور 58 (1) ثم قانون 2 يناير 1959 حيث عالجا موضوع الميزانية وقيد بمقتضاهما حق البرلمان في زيادة النفقات وأصبح على كل الوزارات أن توسل مشاريع قوانين (2) ميزانياتها الى الوزير المكلف بالمالية الذي له أن يدرسها وأن يقدمها مع مشروع وزارته ـ مرفوقة بمشروع ميزانية الايرادات ـ الى مجلس الوزراء الذي يتولى دراسة فحص المشروع قبل أن يحيله بالصيغة النهائية التي أقره بها الى البرلمان ، ووزير المالية في فرنسا وعكس نظيره البريطاني لا يتمتع بحق تعديل النفقات المقترحة من زملائه الوزراء ، بل أن الوزير الأول نفسه وفي حال الخلاف لا يستطيع أن يفصل في الموضوع ، وانما عليه أن يحاول التوفيق ثم اذا لم يجد حلا لذلك عليه أن يرفع الأمر الى مجلس الوزراء بحيث تنص المادة 39 من قانون 59 المذكور أعلاه على ما يلي :

---

(1) د . عواضة من 112 الى 116 .

(2) د. حامد عبد المجيد دراز . ص 62 .

يحضر وزير المالية باشراف الوزير الأول ، مشروع القانون المالي السنوي، الذي يدرس بعد ذلك أمام مجلس الوزراء للنظر فيه .

الاسلوب المتبع في أمريكا (1)

ج - أما في أمريكا فان سلطاتها التشريعية قد تمتعت ولفترة طويلة بكامل الصلاحيات في تحضير الميزانية واقتراح الضرائب والنفقات الجديدة وكذلك زيادة حجمها أو إنقاصه حتى كاد هذا الحق أن يجر البلاد الى الفوضى لو لم يقيد عمليا بذلك الكتاب الذي كان يرسله وزير الخزينة الى رئيس مجلس الممثلين في بدء كل دورة اضافة الى التقرير الذي يستعرض فيه وضع الدولة المالي خلال العام المنصرم ، غير أن الطريقة المتبعة في ذلك لم تكن عملية على الاطلاق بحيث كان الكتاب الأول يحول الى لجنة النفقات بينما يحول التقرير الى لجنة الايرادات وكان عمل كل لجنة يتم بمعزل عن الأخرى ودون الاستماع الى كاتب الدولة المعني بالمالية مما استلزم ضرورة ايجاد جهاز ثالث للاشراف على عمل اللجنتين بغية تحقيق التعادل بين كفتي الميزانية فأعطيت هذه الصلاحية لرئيس المجلس أما رئيس الدولة فلم يكن له أنذاك سوى حق النقض .

(1) د. عواضة حسن . ص 116 .

وفي سنة 1921 صدر قانون جديد يمكن رئيس الدولة من التمتع بصلاحيات واسعة في مجال تنسيق البرامج المالية بواسطة مكتب الميزانية التابع له ، غير أنه اذا كان حق تحضير الميزانية قد انتزع من السلطة التشريعية فإن القانون أبقى لها على حق مطلق يتمثل في تعديل الميزانية كيفما تشاء ، وبقى الوضع كذلك الى أن صدر قانون سنة 1946 ، الذي أعاد للكونجرس جزءا من الاختصاص السابق ، بحيث ينص القانون المذكور على أن " البرلمان بعد إطلاعه على مشروع الميزانية المقدم من الرئيس أن يضع تقديرا عاما لمجموع النفقات مع تعيين الحد الأقصى الذي يجب ألا تتجاوزه تقديرات الميزانية " (1) .

ويمكن القول أن أهم ما يلاحظ على النظام المالي الأمريكي في جانبه المتعلق بتحضير الميزانية والذى يغلب عليه التداخل في الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم التجانس الواضح في التصورات وفي الطرح ، انه تشريع لا يخلو من النقائص ، وغير قابل للتنفيذ عمليا بنفس تلك الصورة التي صدرت عنها .

---

(1) د. حامد عبد المجيد دراز . ص 38 .

الاسلوب المتبع في مصر اعتمادا على دستور 1971م

د - تنص المادة 115 من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر عام 1971م على ان يقدم مشروع الميزانية الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين على الاقل (1) ،
وتحقيقا لذلك يعمد وزير المالية الى اصدار منشور دوري يطلق عليه المنشور رقم 1 ويوجهه الى كل الوزارات والمصالح المختلفة يدعوها فيه الى اعداد تقديراتها الانفاقية اللازمة وايراداتها المتوقعة خلال السنة المالية القادمة على أن يتم كل ذلك قبل شهر يوان من كل سنة .

(والمنشور شبيه في مضمونه ومحتواه بالمنشور الذى يوجهه وزير المالية الجزائري لزملائه المعنيين بموضوع تحضير الميزانية ذلك أن أغلب أساليب التحضير في العالم متشابهة ولا تختلف عادة الا من حيث الخط الاقتصادى المتبع في البلد من جهة وبداية السنة المالية ونهايتها من جهة ثانية ،

---

(1) حامد عبد المجيد دراز ص 61

زيـادة علـى اختـلا ف الهيئـة التشريعيـة التى تجيزهـا ان وجـدت وهـل هـي جهاز واحـد أم جهازين) ، نعود الآ ن الـى الأ سلـوب المتبـع فـى مصـر العربيـة ، بحيـث يتولـى كـل وزيـر و بمجـرد تلقيـة المنشـور اصـدار تعليماتـه الـى المصالح و الهيئات والمؤسسـات التابعـة لوزارتـه يدعوهـا فيها الـى اعـداد مشاريـع تقديراتهـا للايـرادات و النفقـات عن السنـة المقبلـة وارسـال ذلك الـى قـلم أعمال الميزانيـة الموجـود علـى مستـوى كـل وزارة ليتولـى فحصهـا و تنسيقهـا و اضافـة تقديـرات الديوان العـام اليهـا فيكتمـل بذلك مشـروع ميزانيـة الوزارة المعنيـة .(1)

وعقـب ذلك و بعـد أن تتسلـم وزارة الماليـة مشاريـع الميزانيـة الخاصـة بالوزارات و الهيئات المختلفـة ضمن المهلـة المحـددة قانونـا ، تشـرع فـى دراسـة تقديـرات الميزانية الخاصـة بكـل وزارة ، وفـي نفـس الآن ترسـل مشـروع البـاب الأول (1) المتعلـق بتكلفـة القوى العاملـة مـن أجـور و منـح و مكافآت وغيرهـا الـى الجهاز المركـزى للتنظيم و الادارة للتأكـد مـن سـلا مة التقديـرات و مطابقتهـا مـع احتياجـات الوزارة و مـع سياسـة التوظيف التى تتبعها الدولـة " أنظـر هنا الـى قوة الأسلـوب وسلا مته و دقتـه ومدى حرص الدولة على أن تكون توقعاتها متطابقة بالفعل مع احتياجاتها واستخداماتها " ثم ترسل تقديرات النفقات الاستثمارية لوزارة التخطيط

---

(1) د. عبد المنعم فوزي . ص 345 .

للتأكد من مطابقتها للخطة العامة للتنمية .

وبعد ذلك يأتي دور المناقشة الوزارية حيث لوزير المالية أن يجتمع بكل وزير يرى ضرورة لمناقشته في مشروع ميزانيته ، فان اتفقا ادرج مشروع الوزارة ضمن المشروع العام للميزانية وان اختلفا عرض الأمر على رئيس الوزراء للبت فيه .

وبعد انهاء الخلافات ووضع المشروع في صيغته النهائية يقدم لمجلس الوزراء مشفوعا بتقرير الميزانية وعندئذ يتولى مجلس الوزراء دراسة المشروع حيث يمكنه أن يدخل عليه التحويرات والتعديلات التي يراها ضرورية ، ثم يحول المشروع الى اللجنة التنفيذية للاتحاد الاشتراكي العربي ، حيث تتولى بدورها دراسته واعطاء ما تراه من توصيات بشأنه .

وبعد ذلك وبعد كل هذه المراحل المتعاقبة يرفع مشروع الميزانية العامة مرفوقا بتقرير اللجنة المالية وقرارات مجلس الوزراء واللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي الى رئيس الجمهورية الذي يقوم بدوره باصدار القرار اللازم لعرضه على مجلس الشعب حيث يقوم وزير المالية ممثلا للحكومة بتقديم البيان المالي والاقتصادي أمامه أوائل شهر نوفمبر من كل عام ، عارضا مشروع الميزانية العامة

بغية بحثه واعتماده ، ذلك ان مجلس الشعب واعتمادا على نص المادة 86 من الدستور المذكور ، يختص باعتماد الميزانية الى جانب صلاحياته الاخرى المتعددة في المجالين التشريعي والمالي حيث وبعد انتهاء ممثل الحكومة من تقديم بيانه يحال مشروع الميزانية الى لجنة الخطة والميزانية وهي لجنة فنية متكونة من المختصين وذوى الخبرة في المجال المالي ، فتقوم بدراسة المشروع ثم ترفعه امام المجلس للمناقشة استنادا الى ما قدمته من ملاحظات واقتراحات بشأنه .

ونشير مرة أخرى الى ان دستور جمهورية مصر العربية الجديد قد حد بدوره من سلطة مجلس الشعب في اجراء التعديلات التي يراها ضرورية على مشروع الميزانية ، اذ جاء في المادة 15 منه على انه (1) ، " لا يجوز لمجلس الشعب اجراء اى تعديل في المشروع الا بموافقة الحكومة " ، ويرى واضعوا هذا الشرط أنه اجراء لا بد منه حيث أنه في البلاد التي تعتمد التخطيط الاقتصادى (الاشتراكي) كأسلوب في اقتصادها لا بد وان تكون السلطة التنفيذية فيها وحدها المسؤولة أمام الشعب .

وبعد مناقشة المشروع واعتماده بابا بابا ، يقوم المجلس بالاقتراع عليه بكامله ، وعقب ذلك يتم اصدار قانون ربط الميزانية .

---

(1) د . حامد ، عبد المجيد دراز ، ص 65 .

اما بالنسبة للحساب الختامي ومراجعة الميزانية ، فان اللوائح والتعليمات تقضي بان تقفل الوحدات الحكومية حساباتها كل شهر في الايام الاولى من الشهر التالي مع ارسال وثيقة بذلك لوزارة المالية ثم وخلال فترة كل ثلاثة اشهر تقفل حساباتها مجتمعة وترسل بها كشوفات حساب ربع سنوية (استمارة رقم 75 ع ح) الى الجهات التي يهمها الامر ، وفي الاخير تتولى وكالة الوزارة للشؤون المالية اعداد الحساب الختامي للدولة اعتمادا على حساب الوحدات والكشوفات الربع سنوية ، وتصب كل ذلك في كشوف خاصة تسمى مستخرجات الميزانية ، وذلك كله من اجل معرفة الوضع الحقيقي للحساب الختامي لميزانية الدولة بحيث يجب ان يعرض على مجلس الشعب خلال فترة لا تزيد عن السنة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويقوم المجلس بدوره باحالة الحساب الى الجهاز المركزي للمحاسبة بغية التحقق من صحة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، وبعد أن يفرغ من كل ذلك يقدم تقريرا كاملا عن الحساب الختامي ويرفعه امام مجلس الشعب ليكون اساسا لمناقشة ومحاسبة السلطات التنفيذية عن اعمالها ومدى صحة تنفيذها لميزانية الدولة ، وبانتهاء المناقشة يتولى المجلس اصدار القانون الخاص باعتماد الحساب الختامي ، وبذلك تنتهي سنة من عمر الدورة المالية والاقتصادية لتبتدئ دورة جديدة وسنة مالية جديدة بكل ما تحمله عمليات تحضيرها من اتعاب ومتابعة — وقد رأينا بالفعل ان اسلوب تحضير الميزانية في جمهورية مصر العربية على غاية من الانضباط.

والتحكم في تقنيات التحضير من جهة ، كما انه ايضا على غاية من التعقيد والتداخل نتيجة لكثرة الجهات والاجهزة المكلفة بعملية التحضير والاقرار والمراقبة من جهة ثانية .

ونعتقد انه في الامكان ان تدمج كل هذه الاجهزة في جهازين اثنين هما :- السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تدعمهما لجنة مختصة لا غير ، ومع ذلك يمكن للميزانية أن تكون على نفس الشكل وبنفس المستوى مع تمتعها بمرونة وتنوع يمكنانها من تحقيق جميع الاغراض والوفاء بجميع الاستعمالات .

ننتقل الآن الى اسلوب آخر من اساليب التحضير وهو الاسلوب المتبع في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

ج : - الاسلوب المتبع في الجزائر

يقسم المشرع الجزائري المشروع السنوي لقانون المالية والميزانية الى قسمين منفصلين وهما :- (1) .

- **القسم الاول** ويشتمل على الاقتراحات المتعلقة بكيفية تحصيل الايرادات العمومية ، وكيفية ضمان التوازنات المالية المعتمدة في المخطط السنوي للتنمية .

- **القسم الثاني :-** ويتضمن المبلغ الاجمالي للاعتمادات المطبقة في اطار الميزانية العامة للدولة والمتعلقة بنفقات التسيير والاستثمارات العمومية وكذلك المبلغ الاجمالي للاستثمارات المخططة والترخيصات الاجمالية للايرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة ، اضافة الى الاجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة والعمليات المالية للدولة .

ويشترط في مشروع قانون المالية أن يبين بوضوح الاحكام التشريعية الدائمة وتلك التي تتميّز بالطابع الوقتي ، ويكتسي كل حكم لم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما .

ويلاحظ ان المادة الاولى من قانون المالية تحتوي على اجراء متكرر في شكل احكام دائمة ، اي انه يأتي بنفس الصيغة سنويا ، حيث يرخص بتحصيل الايرادات المختلفة من رسوم وضرائب وغيرها - نلاحظ هنا قاعدة المنوية جلية واضحة في اشتراط الرخصة السنوية -

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28، مادة 67، لعام 1984.

والهدف من ذلك كله يتمثل في كون ان المجهود المالي المطلوب من المواطنين بذله في شكل ضرائب ورسوم يكون أكثر قبولا عندما يدرس ويعتمد من طرف الممثلين المنتخبين للشعب ذلك أن هؤلاء يكونون أكثر تقبلا للفكرة القائلة أن "خزينة الدولة جيوب رعاياها" ومعتدين في نفس الوقت فكرة تحميل جيل أعباء جيل آخر ومقولة ان الهجوم على خزينة الدولة أقوى من الدفاع عنها

من العلم ان مجموع الاحكام الخاصة بالمالية تدون وبصفة مؤقتة ضمن وثيقة واحدة يطلق عليها اسم "المشروع التمهيدي لقانون المالية" ، على ان تكون مرفوقة بالآتي : ـ (1) .

ـ عرض للأسباب وكل الوثائق والمستندات والاحصائيات اللازمة والمساعدة على الاحاطة أكثر بالموضوع.

ـ ملحقات تفسيرية تبيّن خاصة : ـ

أ ـ التقييمات حسب كل صنف من اصناف الضرائب لا سيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة ، وبصفة عامة ، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى .

ب ـ توزيع نفقات التسيير لصالح الدّولة حسب كل فصل مرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطوّر تكاليف الخدمات.

ج ـ توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

د ـ توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.

---

(1) المرجع السابق ، مادة 68.

هـ - قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبيّن مبلغ الايرادات والنفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات .

و - القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية .

وللعلم فان نواب المجلس يتمتعون في مجال تحضير الميزانية بصلاحيات كبيرة حيث يمكنهم استجواب اعضاء الحكومة وطرح الاسئلة عليهم والاستفسار عن أدق الجزئيات في المسائل المالية وغيرها ، الا أنه لا يمكنهم المطالبة برصد نفقة جديدة لا ايراد لها في الميزانية .

وسنعود لهذا الموضوع بشيء من التفصيل عند استعراضنا لدور السلطة التشريعية في تحضير الميزانية .

أما الآن فننتقل الى النقطة الثالثة في عملية التحضير وهي التعرف على الطرق التي يتم بمقتضاها تقدير الايرادات والنفقات وسيكون ذلك كالآتي :-

ثالثا :- كيفية تقدير الايرادات والنفقات .

جاء في المادة السادسة من القانون المذكور[1] ، أن الميزانية العامة للدولة تتشكل من الايرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ، وتعتبر عملية تقدير الايرادات والنفقات من الاعمال التي يتوقف عليها تحقيق تعادل الميزانية وتوازنها ، ومن أهم ما يجب اتباعه لتحقيق ذلك تجنب اي زيادة وهمية في الايرادات بغرض سدّ

---

(1) نفس المرجع ، مادة 6 .

النفقات ، وأن تقدر الايرادات في أضيق امكاناتها والنفقات في أوسع احتمالاتها ولبلوغ ذلك نعالج ما يلي : —

أولا : — تقدير الايرادات .

أن تقدير الايرادات أكثر صعوبة من تقدير النفقات نظرا للعوامل المتقلبة التي قد يعرفها الوضع المالي في الدولة ويمكن أن تقسم الايرادات ايضا من حيث اسس التقدير الى نوعين وهي : —

أ — الايرادات الثابتة .

ان تقدير هذا النوع من الايرادات وبالنظر الى كون انها مستقرة ولا تخضع في الغالب الى التقلبات يمكن أن يتم مسبقا وبشيء من الدقة ، ومن بين هذا النوع من الايرادات ، ريع املاك الدولة ، فوائد الدين العام ، الرسوم والعائدات المفروضة على شركات الامتياز وغيرها ، ويعمد في تحديد مقدار هذه الايرادات عادة الى ماكانت عليه في السنين السابقة مع مراعاة نسبة ما ينقص منها أو يزيد عليها في كل سنة ، مما يجعل ارقامها معروفة مسبقا.(1)

غير ان هذا النوع من الايرادات قليل الاهمية نسبيا لكونه لا يشكل في الغالب الا جزءا ضئيلا من مجموع الايرادات .

ب — الايرادات المتقلبة .

اما هذا النوع من الايرادات وكما هو واضح من عنوانه فانه خاص بتلك الايرادات المتغيرة والتي لا يمكن التنبوء بها مستقبلا الا بصورة تقريبية مع انها تشكل الجانب الاكبر من ايرادات الدولة — الضرائب المختلفة (أجور — زراعة — تجارة الخ . .) وكذلك الرسوم المختلفة (تصدير — استيراد — خدمات — الخ . .) .

---

(1) حسين مصطفى حسين - المالية العامة ، ط 2/87 . ص 36/35 -

وعلى العموم فان المادة 11 من قانون قوانين المالية المذكور سابقا تنص على ان موارد الميزانية العامة للدولة تتكون مما يلي (1) :-

1 - (الايرادات ذات الطابع الجبائي وكذلك الغرامات .
2 - مداخيل الاملاك التابعة للدولة .
3 - التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والاتاوى .
4 - الاموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات .
5 - التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة ومن الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عليها .
6 - مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها .
7 - مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا .
8 - الحصة المستحقة للدولة من ارباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به) .

وفي هذا الاطار نشير الى ان المادة الاولى من المرسوم رقم 86 - 144 المؤرخ في 1 يوليو سنة 1986 ، تنص على تحديد حصة النتائج المخصصة لمساهمة المؤسسات الاشتراكية في اعباء الدولة كما يلي (2) :-

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 84 .
(2) الجريدة الرسمية رقم 87 لعام 86

- خمسون في المائة (50 ٪) على المؤسسات الاشتراكية العاملة خاصة في مجال الخدمات .
- خمسة عشر في المائة (15٪) على المؤسسات الاشتراكية العاملة خاصة في مجال انتاج الملح .

غير ان تحصيل مختلف هذه الانواع من الضرائب والرسوم لا بد وان يصدر بشأنها ترخيص سنوي ، كما ان تقييم الحاصل وكذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة لا بد وان يتم اعتمادا على قانون المالية للسنة المعنية .

والواقع يقتضينا ان نقول انه ما دام ان عملية تقدير هذه الايرادات المتقلبة غير مضمونة النتائج بحيث انها تخمينية تقريبية ، بينما المطلوب هو تحري اقرب الارقام الى الحقيقة لذلك تحاول كثير من الدّول ادخال اسس علمية على هذا العمل باعتمادها أحد الاساليب المعروفة في هذا المجال وأهمها (1) :

ج - <u>اساليب التقدير المختلفة</u> .

1 - اسلوب التقدير المباشر .

2 - اسلوب التقدير الوسطي .

3 - اسلوب التقدير القياسي .

وهي اساليب ندرجها بايجاز في سياق بحثنا للاسلوب الجزائري وتكون كالآتي :-

---

(1) د . حسن ، عواضة ، ص 133 - 134 .

1 ـ اسلوب التقديـر المباشـر .

يرى البعض ان هذا الاسلوب من اساليب التقديـر وفي حالـة تطبيقـه التطبيـق الجيـد يعتبـر احسن الاساليب وانسبها ذلك أنـه يقضـي بان يتـرك للسلطـة التنفيـذيـة الحريـة التامـة في وضع التقديرات التي تراها مناسبـة ومحققـة للسياسـة العامة في مجال الانفاق [1] ، على ان تكـون مسـؤولـة على تقديراتهـا امام المجلس لكون ان هذا الاسلوب يتطلب بعـدا في النظـر ودقـة في التقديـر ومعرفـة واسعة بالوضـع الاقتصـادي البـلاد [2] ، مما يقتضي ان تكون الثقـة قويـة في من يتـولى اعـداد الميزانيـة المطلـوبـة ، ونرى انـه لا ينبغي التقييـد باسلـوب معيـن ، بل لا بد من البحث عن انسب الطرق الضامنـة لتطلعات الامـة والمحققـة لاهـدافهـا .

2 ـ اسلوب التقـديـر الوسطـي .

ان هذا الاسلـوب ومضمونـه مطابق تمامـا لعنوانـه ، وهـو يقضي بالاعتمـاد على معـدلات الجبايـة الفعليـة المحققة خلال سنوات معينـة سابقـة والعمل وفق المعدل الوسطي لها بغية الوصـول الى افتراض رقـم تخمينـي لمـا يتوخى تحقيقـه كجبـايـة للسنة الماليـة القادمـة اعتمـادا على المعطيـات المنتظـرة لما سيكـون عليـه الوضع المـالي والاقتصـادي خـلال السنـة المقبلـة ، وهـذا الاسلـوب كمـا يبـدو غيـر واقعي وغيـر عملي وخاصـة اذا ما كنـا نريد الدقـة والوضوح في تقديراتنـا حتى تأتي متطابقـة مع طموحاتنـا وما نريد تحقيقـه من مخططـاتنـا وتنميتنـا .

---

[1] ـسين مصطفى حسين ـ المالية العامة . ص 82

[2] . حامد عبد المجيد دراز . ص 224

3 ـ اسلوب التقدير القياسي

ان هذا الاسلوب يعتمد بدوره والى حد كبير على المقارنة من جهة وعلى الجانب التخميني المفتقر الى الاسلوب العملي التحليلي الدقيق من جهة أخرى ، بحيث انه يعتمد ارقام ايرادات السنة القادمة اعتمادا على الايرادات الفعلية الحاصلة في الدورة الحسابية الاخيرة التي تم التصديق على قطع حساباتها النهائية .

وهنا يختلف الوضع ويتفاوت باختلاف الطريقة المتبعة والتي قد تكون " حساب القطع ، أو قد تكون حساب الدورة " ، بحيث انه اذا اعتمدت طريقة حساب القطع فانه لا بد من الاستناد في تقدير ايرادات ميزانية 89 مثلا الى ما تحقق فعلا من ايرادات السنة ما قبل الاخيرة أي سنة 87، بحيث تكون أرقامها قد عرفت تقريبا ، فتأتي نتيجة لذلك قريبة من الواقع .

اما اذا كانت الطريقة المتبعة هي " حساب الدورة " فان تخمينات ميزانية 89 لا يمكن ان تتم استنادا الى ارقام السنة ما قبل الاخيرة وانما لا بد من الرجوع الى السنة الاخيرة التي قطعت حساباتها فعلا حتى ولو كانت هذه السنة هي سنة 85 مثلا ، اي اننا هنا نبحث عن توخي الدقة في التقدير بقدر الامكان ، وهي في الواقع طريقة تبعث على كثير من الاطمئنان والارتياح ، وخاصة وانها تسمح بتدارك وتصحيح كل النقائص والصعوبات التي تكون قد اعترضت المختصين عند التطبيق (1).

ومما يؤخذ على هذا الاسلوب انه يعتبر آليا وجامدا الى حد ما ، وخاصة أنه لا يأخذ بعين الاعتبار

---

(1) د. حامد عبد المجيد دراز . ص 228

الدورات الاقتصادية وما قد يصاحبها من ازدهار وركود خلال فترات معينة ، ومثالها الوضعية الاقتصادية العالمية الحالية

ونشير الى ان ترتيب الايرادات العامة يقسم بدوره الى :-

- ترتيب قانوني الاجراءات العامة .
- ترتيب مالي للاجراءات العامة .
- ترتيب اقتصادي للاجراءات العامة .

أما ترتيبها من حيث النفقات فهي كما يلي :-

ترتيب النفقات العامة

أ - الترتيب الاداري للنفقات العامة .

1- الترتيب حسب الوزارات .

2 - الترتيب حسب طبيعة الاعتماد .

3 - الترتيب العملي للنفقات العامة .

ب - الترتيب الاقتصادي للنفقات العامة .

1 - نفقات التسيير ونفقات التجهيز .

2 - نفقات المصالح ونفقات التحويل .

ج - الترتيب المالي للنفقات العمومية .

1 - الاعباء النهائية .

2 - الاعباء المؤقتة وعمليات الخزينة .

3 - النفقات الاخرى .

وهنا يطرح السؤال التالي ، وهو كيف يتم تقديرالنفقات؟

رابعـــا : تقديـــر النفقـــات

يبدو ومن خـلال ما مر معنـا ، انـه لا توجـد قواعـد ثابتـة لتقديـر النفقات بل ان العملية غالبـا ما تترك لنزاهـة الموظفين في ضبط حجمهـا وتحديد نوعهـا ، وتقسم النفقات بدورها الى :-

- نفقـات ثابتـة .
- نفقـات متقلبـة .

أ - أما النفقـات الثابتـة فهي التي لا يطـرأ عليها تغييـر سنوي يذكـر ومثالهـا :-

- اقسـاط الديـن العام .
- معـاشات التقاعـد .
- رواتـب الموظفيـن .. الخ ... اذ انه يكفي لضمـان استقـرارهـا مراجعـة سجـلات الدين العام وجداول العاملين وغيرها حتى ان مناقشتهـا في بعض البلدان تعتبـر شكلية مثل ما هـو الشـأن في بريطـانيـا (1) .

ب - النفقـات المتقلبـة .

اما هـذا النوع من النفقـات وهي موجهـة في العادة الـى الصيانـة والترميم ، نفقـات الطرق والمشاريع العامة ، الانارة وغيـرها فانها مرتبطـة بالمحيـط الاقتصـادي العام وبمدى استقرار الاسعار أو تذبذبهـا ، وهـو ما يجعـل أمر تحديد حجمهـا ومبلغها مسبقا لا يستنـد الى اي تصـوّر عقلي أو منهج علمي ، وانما يقوم على مجرد تخمينات وافتـراضـات .

---

(1) د . عواضـة ، حسـن ص 128 .

وسعيا وراء توفير احسن السبل واسلمها عمد المشرع الى جعل

الاعباء العامة للدولة شاملة لما يلي :ـ

نفقات التسيير ، نفقات الاستثمار ، القروض ، التسبيقات ، ثم جمع

نفقات التسيير نفسها في أربعة ابواب تحتوي على الآتي :ـ (1) .

1 ـ اعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الايرادات .

2 ـ تخصيصات السلطات العمومية .

3 ـ النفقات الخاصة بوسائل المصالح .

4 ـ التدخلات العمومية .

وما دام ان كل نفقة لا بد وأن يخصص لها اعتماد في الميزانية العامة الدولة ، فاننا نجد ان السلطة التنفيذية وبعد انتهائها مباشرة من وضع تخمين نفقات الميزانية تتقدم امام المجلس التشريعي طالبة فتح اعتمادات لتغطيتها ، وينبغي ان تبرر كل الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول ـ الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة المالية التالية ، غير انه ونظراً للصعوبات التي كانت تعرفها مختلف المؤسسات الادارية في هذا المجال ، وصعوبة الحصول على اعتمادات جديدة لتعويض الاعتمادات التي لم تجدد والتي لم يتم انجاز المشروعات التي فتحت من أجلها ، وتسهيلا لهذه المؤسسات في مواصلة انجاز مشاريعها وبرامجها جاء القانون رقم 88ـ 05 ، الصادر في 12 . 1 . 88، ليعدل ويتمم القانون رقم 84ـ17 الصادر في 17 . 7 . 84 ، والمتعلق بقوانين المالية .

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 مادة 12 لعام 84 وذلك المادة 25 .

ليدخل استثناء على المادة المذكورة باضافته مادة جديدة هي المادة 34 مكررة، حيث جاء فيها :.

(لا تقفل الاعانات أو التخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية الادارية حسب اجراءات الميزانية الجاري بهاالعمل ما لم تستخدم أو تنفق بمجملها ، فتبقى مكتسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري)(1) ،.

انه تطوّر كبير وايجابي في مجال استخدام الاعتمادات الممنوحة لمختلف المؤسسات ، وسيكون له بالغ الاثرعلى تنفيذها للبرامج الموكولة اليها مستقبلا .

ودائما في مجال الاعتمادات وتسهيلا على كل من يهمه امرها ، فقد عالجها المشرع وحصرها في انماط ثلاثة واشترط ان تكون على الشكل التالي :ـ

خامسا : نوع الاعتمادات وكيفية تقريرها

1 ـ الاعتمادات التقييمية .

2 ـ الاعتمادات الوقتية.

3 ـ الاعتمادات الحصرية .

ومنعا لكل لبس أو غموض في تفسير أو تحديد هذه الاصناف الثلاثة من الاعتمادات اشترط ايضا أن تكون موضوع فصول متميزة على أن يكون المجال الفعلي لتطبيق كل منها كما يلي :ـ

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 88.

- الاعتمادات التقييمية وتغطي التعويضات المدينة وتسدد المبالغ المحصلة بغير حق وكذلك تغطية تكاليف العدالة الى جانب الاعفاء من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة والتكفل بتسديد ديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقات مبرمة قانونا .

اما عن كيفية ادائها فانها تقتطع عند الاقتضاء من حساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص المسجل في الفصل المتعلق بالنفقة المراد سدادها (مادة 26 من قانون قوانين المالية) .

هذا عن الاعتمادات التقييمية .

ب - أما الاعتمادات الوقتية فان تطبيقها يشمل كل النفقات المقررة بمقتضى قانون أو مرسوم والتي يختلف مبلغ التخصيص فيها مع ما خصص لها في الميزانية بموجب قانون المالية ، على أن يتم وفي كل سنة تجديد قائمة بالفصول التي تكتسي تطبيقاتها طابعا وقتيا استنادا الى قانون المالية المسنوى ، أما غير ذلك من الاعتمادات فانها تندرج كلها ضمن النمط الثالث وهو نمط الاعتمادات الحصرية ، وتشمل المعاشات ورواتب الموظفين ... الخ .

ونشير الى انه اذا كان قانون قوانين المالية يجيز تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات او نقلها ويتخذ بناء على تقرير من وزير المالية ، فانه بالمقابل لا يمسح (1)

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 84 المادة 34 .

بالقيام بنقل اي اعتماد تقييمي أو وقتي لفائدة اعتماد حصري كما انه لا يمكن القيام باي اقتطاع من مخصصات المستخدمين الى حقول تتضمن انواعا أخرى من النفقات .

كان ذلك حال الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير .

سادسا : نفقات الاستثمار .

أما طبيعة ونوع نفقات الاستثمار الموجهة الى المخططات الانمائية السنوية ضمن الميزانية العامة والواقع على عاتق الدولة تغطية نفقاتها ، فقد صنفت بدورها الى ثلاثة اصناف هي :

1 ــ الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة .

2 ــ اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .

3 ــ النفقات الاخرى بالرأسمال .

تلكم هي الانواع المختلفة من الاعتمادات التي حددها المشرع سواء ضمن اطار الميزانية العامة السنوية أو ضمن مخصصات النفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوى والتي اشترط لها ان تحدد بموجب قانون المالية أو عن طريق التنظيم اذا استوجب الامر اعادة النظر فيها ، وهو ما تشير اليه المادة (40) من القانون المذكور(1) ، حيث تنص على أن " توضع اعتمادات الميزانية وكذا الحصص السنوية لقروض وتسبيقات الخزينة المخصصة لتمويل الاستثمارات المخططة والمقررة في المخطط السنوى تحت تصرف المستفيدين اما مباشرة واما عن طريق المؤسسات المالية حسب اجراءات وكيفيات تحدد عن طريق التنظيم " .

(1) المرجع السابق ، المادة 40

والملاحظ هنا أن الاجراءات الخاصة بتوزيع الاعتمادات ونقلها تتم كلها عن طريق اجراءات تنظيمية ، وهذا في رأينا نوع من المرونة يؤدى الى تمكين المتعامل العمومي من التحرك ضمن حيز معين حتى يضمن الانسجام بين مختلف النفقات والعمليات التي يقوم بها من جهة ، ومن جهة ثانية فانه يؤدى بالمقابل الى اطلاق يد السلطة التنفيذية حرة وبلا قيد ، حيث يمكنها من عدم اللجوء الى أخذ رأى السلطة التشريعية المعبرة عن صوت الشعب والجامعة لارائه .

وللمزيد من الاطلاع على الاسلوب الجزائرى في التحضير أنصح بالرجوع الى موضوع التحضير على مستوى وزارة المالية والمناشير الوزارية الخاصة بذلك ، وقد عالجناه في الجزء الاول من هذا البحث .

اما بالنسبة لباقي الميزانيات فانها تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة من حيث تصنيفها ومحتوياتها وتوجهاتها ، كما انها تخضع لنفس الاجراءات عند الانفاق ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك ، وما لم يضف القانون على الجهات المعنية بها وهي المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الادارية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والحزب وغيرها .

ويقرر انشاء هذه المؤسسات والغاؤها بموجب قانون المالية وذلك استنادا الى المادتين 43 ـ 44 من قانون القوانين المذكور آنفا .

أما الحسابات الخاصة بالخزينة وعمليات الخزينة فتكفي الاشارة بشأنهما الى المواد 8 ـ 10 من نفس القانون ، وما تتضمنه من الاجراءات المتعلقة بالايرادات وكيفيات استعمالها ومصدر البعض منها بالاضافة

الى ما تشير اليه مختلف احكام هذا الفصل من قيام الخزينة العامة وتحت مسؤولية الدولة بتنفيذ عمليات الخزينة المتمثلة في اصدار وتسديد الاقتراض (1) ، وعمليات الايداع بأمر ولحساب الهيئات المكتتبة لـــدى الخزينة والمنفـذة وفقـا للترخيصات الممنوحـة بمقتضى قانون المالية على أن تـدّون سندات الاقتراض التي تصدرها الدولة بالدينار الجزائري ولا يمكن ان تتضمن اي اعفاء جبائي أو ان تستعمل كوسيلة لدفع نفقـة عموميــة ما لم ينص قانون الماليـة على خلاف ذلك .

وبالانتهاء من اعداد المشروع وضبط كل جزئيـاته وتبويبـه وفقـــا للشكلية المتبعة في ذلك ، وبعد ان يتم اعتماده من الهيئة التنفيذية بعد التعديـل والاثراء اعتمـادا على توجيهات رئيس الدولة رئيس الحكومـة يصبح المشـروع التمهـيدي مشروع قانون الماليــــة ، جاهزا لطرحـــه امام نواب الامة لاقراره واجازتـه ، وبهذا الشكل وهذا الشمول يتولـى الامين العـــام للحكومة ايداعـه على مكتب المجلس الشعبي الوطنـــــي في شهـــر سبتمبـــر من كل سنـة في الغالب الاعم .

وبمجـرد ان يتسلـه المجلس يحوله الى لجنـة التخطيط والماليـة لتتولى دراستـه وضبطـه وتوزيعـــه على بقيـة الاعضاء ، قصـد الدخول في المرحلـة الحاسمـة من عمليـة التحضيـــر ، حيث يتولى المجلـــس المشروع بالدراسة والفحص مسجـلا ملاحظاتـه ومبديـا رأيـه فيـــــــه

ويعتبـــــر دور المجلس في هذه العملية على غايـة من الاهميـة ذلك أنـه بعـد ان يجرى توزيـع تقريـر اللجنـة ومشروع الحكومـــة

---

(1) الاستاذ / حسين ، مصطفى حسين ، ص 79 .

على النواب ، يبدأ المجلس في مناقشة الميزانيـــة بصورة عامة ثم يصوت على قبولها جملة واحدة فاذا حازت القبول يشرع النواب في مناقشة الايرادات ثم النفقات وبعد الانتهاء من الاقتراع عليهما جملة يكتسب المشروع صفته القانونية كقانون للمالية ، وهو ما سنعرفه بالتفصيل في الجزء الموالي والمتعلق بموضوع التحضير على مستوى السلطة التشريعية .

الباب الرابع

التحضير

على

مستوى

المنطقة التشريعية

الفصـل الثامـن :

- تعريف السلطة التشريعية ودورها في عملية التحضير .

تأتي مرحلة تحضير الميزانية على مستوى السلطة التشريعية كتتويج المرحلة السابقة ، وهي المرحلة التي تطلبت من المعنيين الكثير من الجهد والوقت والخبرة ، ان مرحلة التحضير على مستوى السلطة التشريعية وهي مرحلة تدقيق وفحص معمقين من قبل ممثلي الشعب الذين يسهرون على مصالحه ويحمونه من كل مبالغة في اقتراح الرسوم والضرائب وغيرها .

والسلطة التشريعية كما لا يخفى على ذي بال أما أن تكون مقتصرة على مجلس واحد كما هو الشأن عندنا في الجزائر - وتونس ومصر وغيرها ، وأما أن تتألف من مجلسين ، نواب وشيوخ ، كما هو الحال في ايطاليا ، أمريكا ، فرنسا ، بريطانيا وغيرها .(1)

ومهما كانت تركيبة السلطة التشريعية في بلد معين فان ما يهمنا منها ليس ذلكم الجانب الدستوري الذي يجعلها مجلسا أو مجلسين وإنما الصلاحيات المخولة لها في الميدان التشريعي بحيث أن مرحلة دراسة وتحضير بعض القوانين وفي مقدمتها تحضير الميزانية ، تثير خلافات

---

(1) . عبد المجيد دراز - المالية العامة . ص 54

كثيرة لدى البعض وخاصة فيما يتصل بحقوق السلطة التشريعية في ادخال تعديل ما على مشروع الميزانية ، حيث يرى من ينظرون الى الموضوع من الناحية السياسية بان احترام المبادئ الديمقراطية يقضي (1) ان تطلق يد السلطة التشريعية في هذا الميدان الى ابعد الحدود سياقا على غيرها من الأعمال التشريعية الأخرى. أما أولئك الذين ينظرون الى الموضوع من وجهة نظر فنية واقتصادية فينبهون الى كون أن الميزانية وهي أكثر ارتباطا بالاوضاع الاقتصادية والاجتماعية وبالخطة الانمائية للدولة تستوجب تقييد غل يد السلطة التشريعية في الشؤون المالية وخاصة ما يتصل منها بالميزانية .

زيادة على كون أن تحضير الميزانية أصبح يتطلب اختصاصا وتفرغا قد لا تستطيع السلطة التشريعية ضمانهما والاحاطة بهما بالنظر الى تركيبتها والشرائح الاجتماعية المكونة لها من جهة وخوفا من دلنديان المصلحة السياسية والانتخابية الضيقة التي قد يقع فيها

---

(1) د . عواضة حسن . ص 152

النواب عند تحضير الميزانية ارضاء لناخبيهم من جهة أخرى ، وهو أمر يتنافى مع المصلحة العامة للوطن ، ومع الغرض الذى من أجله انشىء هذا الجهاز نفسه .

ومع أن تجربة المجلس الشعبي الوطني الجزائري في هذا المجال قصيرة نسبيا فاننا نلاحظ واعتمادا على نص المادة 151 من الدستور وخاصة الفقرات 12 ــ 15 الى 19 منه بأنه يحتل مكانة متميزة ضمن مؤسساتنا الدستورية وخاصة في مجال التحضير المستقبل الميزانية ، ذلك أن العلاقة القائمة بين الأجهزة التنفيذية والتشريعية (وقد ابتعد المشرع متعمدا عن كلمة السلطة ، لأن الجزائر لم تأخذ بمفهوم فصل السلطات ، وانما اخذت بفكرة توزيع الصلاحيات بين مختلف الأجهزة وجعلتها تمارس في شكل وظائف من قبل مؤسسات دستورية منتخبة ــ) . ترتكز أكثر على افاق تعاون وتكامل وخاصة وان التركيبة السياسية الأساسية لكليهما تركيبة شعبية (*) فرئيس الدولة المركزي من قبل ما ضلي حزب جبهة التحرير الوطني كأمين

(*) ــ وقد كان الامركذلك ايضا فيما يعرف لدى بعض المفكرين بالدستور الصغير ، والاشارة هنا ، الى المرسوم الصادر عن مجلس الثورة بتاريخ 10 جويلية 1965 .

عام للحزب أولا ثم كرئيس للدولة بعد فوزه في الانتخابات العامة المنظمة لهذا الغرض ثانية يجوز للشرعيتين في نفس الآن (تنظيمية وتشريعية) كما أن النواب أنفسهم يزكون من الحزب أولا ثم يعرضون على الاقتراع الشعبي العام بعد ذلك ، وهنا تكمن نقطة الالتقاء المحددة لآفاق التعاون بين الجهازين حتى أصبح دور الثاني تزكية واقرار ما تصوره وطرحه الأول، ويجد هذا التلاقي سنده في محتوى الميثاق الوطني ، الذين جاء بشأنه " ان الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة وهو المصدر الايديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات (1) "

كما أنه المرجع الوطني الأساسي لأي تأويل لا حكام الدستور .

ومادام أن المجلس الشعبي الوطني هو مؤسسة قاعدية للدولة ، والاطار الذي يتم فيه التعبير عن الارادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية والمساهمة الجماهيرية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات (2) فان هذا التلاقي يجعل

---

(1) الدستور م 6 ص 11

(2) نفس المرجع ص 12

وظيفـــة النائـــب على مستوى المجلـــس الشعبـــي الوطنـــي وهـــو ايضـــا منتخبـــا عاديـــا كما هو الشأن بالنسبـــة للنائـــب فـــي النظـــام الليبـــراليـــة ـ اذ انه رجـــل الحزب الـــذي زكـــاه وانتخبـــه وهو الحزب الحاكـــم كمـــا أنـــه ممثـــل عامـــة الشعـــب والمعبـــر عن رأيـــه أمام السلطـــة التنفيـــذية التي لهـــا أن تحتـــرم رأي الجماهيـــر الممثلـــة فـــي شخـــص النائـــب المفوض أمامهـــا ، والمخاطـــب لهـــا من منـــبر الديمقراطيـــة منبـــر الشعـــب ـ الذي جاء بشأنـــه :

ان المجلـــس الشعبـــي الوطنـــي ، بصفتـــه ، مؤسسة تشريعيـــة يتحمـــل مسؤوليـــة تطويـــر التشريـــع الوطنـــي ، وأثـــرائـــه بقوانـــين يستوحـــون أصـــولها مـــن أهـــداف الميثاق والدستـــور وتطلعات الجماهـــير الشعبيـــة التي يندمـــج أعضاؤهـــا فـــي حياتهـــا ، فيتحسسـون قضاياهـــا ويعبـــرون عن ارادتهـــا فـــي الدفاع عـــن المصلحـــة العليـــا للوطـــن وكرامتـــه ويسهـــرون علـــى جعـــل النصـــوص القانونيـــة صورة حية عـــن الواقـــع الوطنـــي ومن ثمـــة يبرز مـــدى أهميـــة دور المجلـــس الشعبـــي الوطنـــي بصفتـــه المعبـــر عـــن السيادة الشعبيـــة ومـــدى تأثـــيره فـــي الحياة الوطنيـــة من خلال ما يسنـــه من قوانـــين وما يمارسه من رقابة شعبية (1)

---

(1) راجع احمد محيو / الميثاق الوطني ص 181 لسنة 1976

وماد منا بصدد معالجة موضوع تحضير الميزانية من قبل المجلس الشعبي الوطني فان علينا أن نتعرف أولا على هذه المؤسسة التشريعية الهامة من : انتخابها – تشكيلها – صلاحياتها – دوراتها لجانها وسنعالج ذلك كالآتي :

أولا : انتخاب المجلس

أ – يؤكد الدستور على " أن المجلس الشعبي الوطني ينتخب لمدة خمس (5) سنوات غير قابلة التمديد الا اذا دعت الى ذلك ظروف على غاية من الخطورة تمنع من الدعوة الى اجراء انتخابات عامة عادية ، مع ضرورة اثبات هذه الحالة بقرار من المجلس الشعبي الوطني اعتمادا على اقتراح يتقدم به رئيس الجمهورية (1)

أما عدد نواب المجلس والشروط الواجب توافرها فيهم وحالات التنافي مع شروط العضوية فانها كلها أمور تحدد بمقتضى القانون ."

(1) ج ج . د . ش الدستور مادة 129 ص 51

تشكيـــــــلات مكتـــب المجلـــس وصلاحياتــــه

ب ـ نصت المادة 53 مـن النظـام الداخلـي للمجلس (1)

عـلـى أن مكتـب المجلـس الشعبـي الوطنـي

يتألـف من رئيـس المجلـس ومـن أربعـــة

نواب ، يكلفــون بمساعـدة الرئيـس فـي ممارسـة

مهامـه اضافـة الـى تكليف أحد هـم بخـلافته

فـي حالـة تغيبـه ، ويكون انتخاب نواب الرئيـس

لمـدة سنـة فـي بداية الدورة العاديـة الاولـى

للمجلـس الشعبـي الوطني مع امكانية اعادة انتخابهـم

لفتـرة أخـرى ، وبمجـرد الانتهاء من هـذه الاجراءات

يتولـى رئيـس المجلـس مهمـة اطلاع رئيـس

الدولـة علـى تشكيلـة المكتـب فور تنصيبـه .

ويقـوم مكتـب المجلـس الشعبـي الوطنـي فـي

المجال العملـي بمهام متعددة ، اذ زيادة علـى

الصلاحيات المخولـة له بمقتضـى الاحكام الدستوريـة

فانـه يتولـى (2) :

ـ اعـداد خلاصة العمـل للمجلـس الشعبي الوطني

ـ اعداد جدول أعمـال جلسات المجلس الشعبـي الوطني

وتحديـد طريقة الاقتـراع

---

(1) ج ج د ش / النظام الداخلي المجلس ص 40 مواد 53 ـ 55

(2) نفـس المرجـع ص 33 ... 34

- تسيير أعمال المجلس الشعبي الوطني
- السهر على حسن سير المجلس الشعبي الوطني وعلى حرمة المناقشات
- السهر على التنسيق بين أعمال اللجان
- ممارسة السلطة التأديبية تجاه النواب

(1)

ج - المصالح الادارية للمجلس

كما أن القانون المذكور قد عالج ايضا موضوع الأجهزة المساعدة لهذه المؤسسة في القيام بمهامها ، بحيث أنه وضع تحت تصرف المجلس مصالح ادارية خاضعة لسلطات رئيسه وتكون ذات اختصاص تقني يمكنها من المساهمة في نشاطات المجلس وتوفير كل الشروط الضرورية لسير اعماله سيرا عاديا وطبيعيا (2)

د - دورات المجلس

تنص أحكام المادة 146 من الدستور على أن المجلس الشعبي الوطني يعقد دورتين عاديتين في السنة تدوم الواحدة منهما ثلاثة أشهر على الأكثر (3)

---

(1) المرجع السابق ص 33 - 34
(2) نفس المرجع مادة 158 ص 72
(3) الدستور مادة 146 و 153

ـمن اللجنتان الدائمة تسند لهما مهمة ممارسة الصلاحيات التى يمنحها له الدستور ، وعدد هذه اللجان ثمانية (8) مصنفة كما يلي (1) :

- لجنة التخطيط والمالية –
- اللجنة القانونية والادارية
- لجنة الشؤون الخارجية
- لجنة الفلاحة والثورة الزراعية
- اللجنة الاقتصادية
- لجنة التنظيم الاقليمي والهياكل السياسية
- لجنة التربية والثقافة
- لجنة الشؤون الاجتماعية .

ويهمنا منها كلها لجنة التخطيط والمالية لضرورة البحث، وهي تختص بجميع القضايا ذات الصلة بالنظام الجبائي والجمركي والميزانية والعملة والبنوك والمخطط الوطني والتسيير المالي للمؤسسات الوطنية ، وهي تراعي في أعمالها مبدأ التوازن الجهوي .

وبمجرد تكوين هذه اللجان تستدعى من طرف رئيس المجلس لانتخاب مكتبها المتكون من رئيس ونائب للرئيس ومقرر ، مع الاشارة الى أن اللجان الدائمة تجتمع بانتظام أثناء الدورات ، وذلك

---

(1) النظام الداخلي للمجلس الوطني . ص 43 - مادة 57

تنفيـــذا للجدول الزمنـــي المحـــدد لأعمالهـــا ولرئيـــس اللجنـــة ونوابـــه المشاركـــة فـــي أعمال ايـــة لجنـــة دائمـــــة أخـــــرى .

ولا يعتـــد بمداولات اللجان الا بحضـــور أغلبيـــة أعضـــائها كمـــا يشترط أن تكـــون جلساتهـــا مدونـــة فـــي محاضـــر جعلهـــا المشـــروع تكتســـي طابـــع السريـــة بحيـــث لا يسمح بالاطـــلاع عليهـــا الا لاعضـــاء الحكومة وأعضـــاء مكتـــب المجلـــس مـــن جهـــة والنواب أعضـــاء اللجـــان الدائمـــة مـــن جهـــة أخـــرى[1] أمـــا غيـــر ذلك فيشترط فـــي مـــن يريـــد الاطلاع عليهـــا الحصـــول علـــى اذن مكتـــوب مـــن رئيـــس المجلـــس الشعبـــي الوطنـــي .

هـــذا عن المجلـــس تركيبتـــه وأجهزتـــه ونـــدخـــل الآن الـــى الصيغـــة التي يقـــدم بها المشـــروع منطلقـــين مـــن الآتـــي :

1 ـ مشـــروع قانـــون الميزانيـــة

2 ـ الجداول العامـــة الملحقـــة بقانـــون الميزانيـــة

3 ـ خطـــاب الميزانيـــة أو عـــرض الأسبـــاب الذي تتولـــى السلطـــة التنفيذيـــة تقديـــم المشروع بموجبـــه للسلطة التشريعيـــة .

(1) مرجع الســابق . مادة 87.

ثانيا : الصيغة التي يقدم بها مشروع الميزانية أمام المجلس الشعبي الوطني

أ ـ مشروع قانون الميزانية

لقد مر معنا من قبل أن مشروع قانون الميزانية يتألف من أحكام اساسية دائمة تتكرر كل سنة ومن أحكام سنوية خاصة تتغير بتغير الحالات التي توضع من أجلها ، وحتى تكون الصورة واضحة أمامنا رأينا أن نعالج (واو في شكل موجز) هذه الاحكام كل على حدة ويكون ذلك كالآتي :

الأحكام الاساسية الدائمة

تتميز هذه الاحكام بانها ترد في المواد الاولى (1) من مشروع قانون الميزانية وهي تخص المسائل التالية :

أ ـ تحديد سنة الميزانية وبدايتها ونهايتها (م 1) (2)

ب ـ تقدير ايرادات الميزانية العامة المرتقبة للسنة المعنية وكذا تقدير الميزانيات الملحقة (م ح)

---

(1) د . عواضة ص 138

(2) Ben sahli mustapha . p.15

* أنظر كذلك الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 84.

ج ــ فتــح اعتمادات الوزارات ، بمعنــى الترخيــص بالانفــاق (م3) علــى أن تظهــر المقارنــة تعادل كفتــي الايرادات والنفقات مــن خــلال الجداول الموضوعــة لهــذا الغرض.

د ــ اجــازة جبايــة مختلــف الضرائــب والرسوم والعائــدات المبينــة فــي الجــدول الملحــق بقانــون الميزانيــة أو وفقــا للقوانيــن السارى بهــا العمــل أو التى ستنشــر بشأنهــا لاحقــا.(1)

الأحكـــام السنويـــة الخاصـــة

تنقســم هــذه الاحكــام الــى نوعين متباينيــن منهــا مــا يتعلــق بالميزانيــة السنويــة ذاتهــا ، ومنهــا ما يشمــل نصــوصا ماليــة جديدة أو تعديــلا لنصــوص قائمــة ، ويشمــل النوع الأول على الخصوص:

ــ احكــام تسمــح لوزيــر الماليــة باصدار سندات علــى الخزينــة (السنابــل الذهبيــة مثلا سندات التجهيــز) الاقتــراض عنــد الضــرورة الخ ...

ــ الاذن للحكومــة أن تنقــل بمراسيــم اعتمادات بعــض البنــود (مساعــدات ومكافآت للموظفيــن دون الرجوع للمجلــس) .

قانون رقم 17/94 المتعلق بقوانين المالية
(1) الجريدة رقم 28 لعام 94 . مادة 12

ج ـ ضبط كيفيات استعمال بعض الاعتمادات المشتركة بين عدة وزارات وكيفية استعمال الاحتياطي المرصد في الميزانية كنفقات طارئة الخ ...[1]

د ـ انشاء قوانين البرامج وما تتضمنه من اعتمادات التعهد واعتمادات الدفع .

هـ ـ أمور أخرى ذات العلاقة بتنفيذ الميزانية ان وجدت .

أما النوع الثاني من هذه الاحكام فيلاحظ من لجوء بعض الحكومات الى أن تحشر في قانون ميزانيتها نصوصا جديدة ليس لها أي علاقة بالميزانية (ومثالها منح ترقيات استثنائية لبعض الموظفين ، تعديل قوانين الضرائب والرسوم الخ ...

مما دفع بالبعض من المؤلفين الى الاعتراض على هذه الطريقة والمطالبة بقصر قانون المالية على الاحكام التي لها علاقة مباشرة بتنفيذ الميزانية بل لقد ذهب البعض الى حد المطالبة بالابقاء على الاحكام الدائمة دون سواها ، وان تصدر القوانين الأخرى في أحكام مستقلة ان دعت الحاجة اليها فعلا .[2]

---

(1) المرجع السابق ، المادة 20/21

(2) د. عواضة حسن . المالية العامة . ص 139

ب ـ وعلى اية حال فان قانون قوانين المالية الجزائري قد نص على أن يرفق قانون المالية للسنة بمجموعة من الوثائق والبيانات والقرائم التي تبين الوضع الاقتصادي والمالي وأصناف الضرائب وكيفيات توزيعها وقائمة بالرسوم شبه الجبائية والحسابات الخاصة للخزينة وهذه الوثائق على العموم هي : (1)

1) ((تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل

2) ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي :

أ ـ التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لا سيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة ، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى .

ب ـ توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل مرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات .

ج ـ توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط الخماسي حسب كل قطاع

د ـ توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العامة حسب كل قطاع

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 1984 م

هـ ـ قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الايرادات والنفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات .

و ـ القائمة الكاملة للرسوم ((شبه الجبائية))

ج ـ خطاب الميزانية أو عرض الاسباب الذى يقدم بموجبه مشروع الميزانية

يتولى وزير المالية عرض مشروع قانون المالية والميزانية على مجلس الوزراء قبل شهر سبتمبر من كل سنة (وفي هذه السنة بالذات تم عرض مشروع ميزانية 89 على مجلس الوزراء فى اجتماعه المنعقد بتاريخ الاربعاء 3 جويلية 88 (1) اى بنصف سنة كاملة تقريبا قبل أن يتم اقرار المشروع من السلطة التشريعية واصداره من رئيس الدولة رئيس الجمهورية) مشفوعا بمذكرة تفسيرية تتضمن :

ـ 1 ـ بيانا عن الحالة الاقتصادية والمالية الوطنية

ـ 2 ـ بيانا عن السياسة المالية التى تنوى الحكومة اتباعها فى السنة الموالية والمشاريع والاصلاحات التى تنوى تحقيقها فى شتى الميادين .

---

(1) جريدة الشعب اليومية بتاريخ 88/7/4

3 ـ بيانا عن سير الايرادات والنفقات فى السنة الجارية .

4 ـ ايضاحات وافية عن الأرقام الواردة فى جداول الميزانية وعن الفروق الظاهرة فيهما .

والواقع أن وزير المالية يقدم تقريرين :

الأول : يقدمه امام مجلس الوزراء برئاسة رئيس الدولة قبل شهر سبتمبر .

ويحلل فيه كل المعطيات المتعلقة بالميزانية الاعتمادات المطلوبة والفروق الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام ميزانية السنة الجارية بغية تمكين الحكومة من الاحاطة الكاملة بمضمون المشروع وهو ما يساعدها على تحديد سياستها المالية والاقتصادية والاجتماعية والانمائية بصفة عامة من خلال المشروع الذى سترفعه للسلطة التشريعية .

الثاني : وهو ذلك الخطاب الذى يقدمه أمام السلطة التشريعية قبل شهر نوفمبر ، بعد أن تكون السلطة التنفيذية قد وافقت على المشروع المذكور .

مواضعة ص 148

. 4 ٦ [illegible]

ولهذا التقرير أهمية كبرى ذلك أنه الوثيقة السنوية التى تبين فيها الحكومة سياستها فى جميع الحقول مستندة الى دراسات عملية وارقام احصائية تساعد على الاحاطة السليمة والشاملة بالمجالين المالي والاقتصادي .

ويتولى وزير المالية ممثلا للحكومة عرض المشروع أمام المجلس الشعبي الوطني حيث يبين فى تدخله أهمية مشروع الميزانية ومشروع المخطط السنوى ملفتا الانتباه الى أنه يأتي فى ظرف هام من تنمية الاقتصاد الوطني حيث تسير البلاد نحو مرحلة نوعية جديدة فى نهجها التنموى متمثلة في تعديل قواعد التسيير الاقتصادى اعتمادا على النصوص المتعلقة باستقلالية المؤسسات وتنظيم المستثمرات الفلاحية والتى تعتبر امتدادا منطقيا للاجراءات والنشاطات المتخذة منذ بداية تطبيق المخطط الخماسي الأول فى مجال التوازنات الأساسية للاقتصاد وتدعيم جهاز الانتاج ، بغية تحرير المبادرات وتقوية العمل الميداني على الأوامر الادارية والبيروقراطية .

أما الغاية المتوخاة من كل ذلك فهي الإسراع في عملية الانتقال من نمط اقتصادي جامد يعتمد أساسا على الثروة البترولية التى أصبحت تعرف أزمات خانقة عبر العالم نتيجة الانخفاض الدائم لأسعارها

(1) Ben Sahli mustapha P. 23/24

الى اقتصاد يعتمد أساسا على القوة الابداعية للانسان والثروة التي يجنيها بجهده وبعمله مما يدفع الى التعجيل بوضع منهجية تكييف الهيئات وانماط التسيير للاقتصاد الوطني خدمة للاختيارات وحفاظا على وتيرة ومعدلات التنمية المراد الوصول اليها . كما أن الاعمال التكميلية (1) لاعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاقتصادية وملاءمة محيطها التجاري وتكثيف العلاقات الاقتصادية الداخلية واصلاح نظام الاسعار والجباية وضمان انسجام سياسة الأجور وتطوير أساليب الحفز والتشجيع ، كلها من الأعمال التي ينبغي مواصلتها وتعميقها حتى يتسنى تدعيم المؤسسة الصناعية ضمن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق انتهاج سياسات ملائمة لا سيما في ميدان تجنيد الادخار والقروض والجباية والمبادلات الخارجية . ولتحقيق هذه الغاية يجب ادماج التخطيط المالي بصفة أكثر فعالية في المسار العام للتنمية ، حتى يكون أداة فعالة في التخطيط الاقتصادي .... وهكذا يستطيع النظام المالي أن يؤدي دورا نشيطا في حشد الموارد وتخصيصها تبعا لاولويات المخططات السنوية أو المتعددة السنوات كما يبين خطاب الميزانية نتائج تنفيذ المخططات السنوية السابقة مع تحديد أهداف مشروع المخطط السنوي للسنة الموضوعة لاجلها الميزانية ، وتحديد توقعات نمو الانتاج الداخلي الخام المتوقع اعتمادا على نمو مجمل القطاعات الأساسية للاقتصاد الوطني كالصناعة والفلاحة والبناء والأشغال العمومية وغيرها مع ضرورة ضمان توازن ميزانية الموارد والخدمات

الميثاق الوطني لعام 76 . ص 182-187

بتحسين مستوى الايرادات ، وخاصة منها الموجهة لتسيير جهاز الانتاج والتنمية الى جانب السعي الدائم لرفع حجم الاستثمارات وتقليص الثقل النسبي لعجز الميزانية وذلك بالابقاء على اجراءات التقشف والصرامة في مجال النفقات التى ينال القطاع الاجتماعي والتربوي حصة الأسد فيها .

كما يشير العرض الى مختلف الاجراءات الخاصة بالضرائب والرسوم وغيرها والاعفاءات والتخفيضات والزيادة المقترحة بشأنها ، مع تبيان كل عنصر من عناصرها والنسب المقررة لها .

والتركيز على مفهوم الاستقلال المالي للدولة والذي يرمي الى جعل اللجوء الى التمويل الخارجي الضروري للتنمية محل متابعة مستمرة ومراقبة دائمة بغية التحكم الفعلي في الاستدانة الخارجية حتى يبقي مستواها متطابقا مع متطلبات التنمية وحتى لا يشكل باي حال أي عائق للاقتصاد الوطني من جهة أو المس بسيادتنا واستقلالنا المالي والسياسي من جهة أخرى .(1)

ونأتي الآن الى دراسة المشروع من قبل لجنة التخطيط والمالية .

---

(1) ج ج د ش الميثاق الوطني لعام 86 م ص ص 14 الى 17

الفصـــل التـــاســـع

أولا : أ ـ دراســة المشروع من قبل لجنة التخطيط و الماليـة

تتولى لجنة التخطيط و المالية دراسة المشروع المقدم اليهـا ثم ترفع تقريـرا بشأنـه الى المجلس الشعبـي الوطنـي الذى يتولـى طبع المشروع و توزيعه على الاعضاء لكـي يتسنـى لهم الاطلاع عليه فـي الوقت المناسـب و ذلك طبقا لما تقضـي به المادة 3/87 من النظام الداخلي للمجلـس(1).

و يفتتح المناقشة رئيس الجلسة ـ رئيس المجلس أو أحـد نوابـه ـ الذين يمكنهـم استخلافـه فـي حالـة تعـذر تسييـره أو حضـوره للجلسـة (م 3/53 ن د) فيعطـى الكلمة لمقـرر اللجنة المذكورة لقراءة التقريـر الخاص بمشروع الميزانيـة مبينا سياسة الحكومة الماليـة و الاسباب التى حملتها على وضع مشروع قانون الماليـة المراد مناقشتـه ، و مشروع ميزانية التسيير و المخطط السنوى وأهـم ملاحظاتها و تحليلا تها لـه و خاصة جانب ايرادات الميزانية بصفـة عامة و الموارد الجبائية بصفة خاصة مع تسجيلها لكـل ما مـن شأنـه أن يكـون محلا لتساؤلات النواب و استفساراتهم ، و نشـير الى أن اللجنة تتمتع بحق الاستعانة علـى اداء مهامها باى شخص ترى فيه القدرة و الكفاءة التى مـن شأنها أن تمكنها من اداء مهمتها على الوجه الأمثـل

(1) النظام الداخلي للمجلس الوطني مادة 3/87

وحتى نتعرف بتفصيل أكثر على هذه اللجنة نرى ضرورة التعرض ولو بايجاز الى دورها ومركزها على مستوى المجلس الشعبي الوطني

ب ـ دور ومركز لجنة التخطيط والمالية على مستوى جهازنا التشريعي

لا شك بأن دور هذه اللجنة في مجال تحضير قانون المالية يعتبر على غاية من الأهمية ، ذلك أن مكانتها على مستوى المجلس الوطني بارزة وهي شبيهة بمكانة وزير المالية على مستوى الحكومة وخاصة عند تحضير الميزانية ، ذلك أن لجنة التخطيط والمالية تحظى بقانون امتياز داخل المجلس الشعبي الوطني في المجالات القانونية والعملية .

فعلى الجانب القانوني

تتمتع لجنة التخطيط والمالية بالصفة الدائمة وتجتمع حتى خارج الدورات، ولها أولوية تفحص ودراسة مشروع قانون المالية .

ـ تمثل الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية

ـ تكاد تحتكر حق اقتراح التعديلات على القوانين

ـ تنظر في مدى فائدة التعديلات المقترحة من الحكومة ومن النواب على حد سوى ، وكذلك الحال بالنسبة للقوانين التي يقترحها النواب (1) .

(01) Mustapha (BEN SAHLI) P. 25.

وفي المجال العملي

تعتبر اللجنة مختصة في المجالين المالي والضريبي لدرجة تجعلها تتحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية وهي تمثل حلقة لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التشريعي (1) وخاصة وأن اللجنة أصبحت تحظى بسمعة طيبة على مستوى المجلس الشعبي الوطني نتيجة جديتها وانضباطها والثقة الكبيرة التي أكتسبتها من جراء ذلك .

في مجال التدخلات

للجنة حق استجواب أعضاء الحكومة كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء للحصول على المعلومات التي تساعدها في أداء مهمتها (2) ولها حق التداول بحرية كاملة أثناء الجلسة العامة للمجلس ، مثلها في ذلك مثل أعضاء الحكومة .

تلكم اذن لجنة التخطيط والمالية تكوينها صلا حياتها ومكانتها المتميزة على مستوى المجلس الشعبي الوطني .

وننتقل الآن ودائما في مجال تحضير الميزانية على مستوى السلطة التشريعية الى التعرف على مدى الحق الممنوح للنواب في مجال المبادرة البرلمانية ، من مسألة واستجواب الى اقتراح التعديلات والقوانين .

يعمد النواب في الغالب وعند دراستهم لأي مشروع من مشاريع القوانين الى طلب ادخال بعض التعديلات التي يرونها ضرورية على النص المطروح أمامهم ، وهو اجراء قانوني

2- النظام الداخلي للمجلس - مادة 60و80

أقره المشرع وضمن كيفيات تحقيقه ، فما هي السبل الى ادخال هذه التعديلات يا ترى ؟

ج - التعديــــــلات

تعتبر التعديلات واحدة من أهم الصلاحيات التى تتمتع بها السلطة التشريعية ممثلة فى نوابها ، بحيث أن التعديل يعد في حد ذاته اجراء جديدا يضاف الى مشروع قانون المالية مثلا ، غير أنه أشترط لتحقيق ذلك أن ينصب طلب التعديل على مضمون المشروع الأولي نفسه فقط ، وهو ما نصت عليه المادة 124 من النظام الداخلي للمجلس حيث جاء فيها :

أن التعديلات لابد وأن تقدم مكتوبة ومعللة وموقع عليها (1) وأن تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطنى أو من قبل الحكومة أو اللجان المكلفة لذلك و تشير المادة 149 من الدستور فى هذا الشأن الى أنه ((لا يقبل اقتراح أى قانون - يكون - مضمونه (2) أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية الا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية فى فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية على الأقل ، للمبالغ المقترح تغييرها .))

أما اذا جاءت مخالفة لذلك فان لرئيس المجلس أن يرفض ايداعها مستندا فى نفس الوقت لنص المادة 120 من النظام

---

(1) النظام الداخلى ، ص 62 م 124

(2) الدستور - مادة 149 .

الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والتي تقضي بأنه يحق للحكومة ولكل نائب أن يعترض على أي تعديل يأتي مخالفا لأحكام المادة المذكورة من الدستور ومع ذلك فان طلب ادخال بعض التعديلات على مشاريع القوانين أن اخذ بها تعتبر على غاية من الأهمية ، ذلك أنها تكون السند الذي يرجى من ورائه تطوير أحكام القوانين بصفة عامة وقانون المالية والميزانية (موضوعنا) بصفة خاصة ، وسد ما قد يوجد به من ثغرات .

د : — اقتـــراح القوانين .

تشتمل عملية اقتراح القوانين على عدة مميزات خاصة اذ ورغم ان طلب اجراء التعديلات، واقتراح القوانين يتشابهان ويتداخلان الى حد كبير ، زيادة على انه تحكمهما نفس مضامين المواد 148 — 149 (*) من الدستور و120 — 124 (*) من النظام الداخلي للمجلس ، فان عملية اقتراح القوانين تمتاز بما يلي : —

— انها تتضمن احكاما جديدة بالنسبة لتلك التي يتضمنها مشروع قانون المالية (1) .

انها تعطي الحق المطلق للنواب في اقتراح ما يبدو لهم ضروريا من القوانين شريطة احترام القواعد المحددة لذلك (أنظر المواد المذكورة آنفا) .

ان ما يمكن قولنه في موضوع اقتراح القوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ، هو ان المشرع عمد الى التحايل

---

(1) Ben sahli mustapha . p. 21

(*) الدستور . مادة 148 — 149 — والنظام الداخلي للمجلس مادة 120 — 124

لابراز صورة معينة من الممارسة الديمقراطية داخل المجلس فهو يبيح للنواب اقتراح القوانين غير انه جعل حريتهم في ذلك محدودة جدا اذا لم نقل منعدمة ، اذ زيادة على اشتراط العشرون نائبا لتقديم اقتراح قانون ما [1] ، فانه جعل اقتراحاتهم خاضعة لمجموعة من القواعد المفروضة سلفا حتى تكسب مشروعيتها في الطرح ـ وكأنني به ينظر الى الموضوع من زاوية معينة وهي : ـ

ـ ان الشرائح الاجتماعية المكونة للمجلس الشعبي الوطني لم تصل بعد الى مستوى الاحاطة الكاملة بتقنيات وخصوصيات الصنعة القانونية بصفة عامة وتحضير قوانين المالية والميزانية بصفة خاصة .

ـ ان الهيئة التنفيذية وهي المسؤولة على تنفيذ القوانين والتنظيمات أدرى بما تحتاجه أجهزتها من قوانين وتشريعات ، خاصة وان الجهازين يتكاملان في عملهما ـ كما مر معنا من قبل .

ويتضح من خلال تتبعنا للموضوع ان حق الاقتراح في المسائل المالية محصور في يد السلطة التنفيذية وان السلطة التشريعية لايحق لها اقتراح نفقات جديدة أو المطالبة بزيادة النفقات المطروحة امامها اثناء قيامها بدراسة مشروع الميزانية المعروضة عليها ، وهو ما نصت عليه المادة 151 فقرة 16 من الدستور ، التي تقضي بأن ((يصوّت المجلس الشعبي الوطني على الميزانية العامة للدولة)) ، نقول بأن مبادرة السلطة التشريعية في مجال تحضير الميزانية جد مقيدة ولا يمكن النظر اليها على انها مطلقة

الدستور - مادة 148 ف 2
المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الوطني

ذلك ان السلطة التنفيذية تنظر الى مشروع الميزانية في شكل وحدة منسجمة ومتكاملة ، وبالخصوص بالنسبة لتلك الدول التي تأخذ بالتخطيط الاقتصادي كما هو الشأن بالنسبة للجزائر بحيث ان كل تعديل في المشروع يفقده الكثير من قيمته ويخل بالانسجام القائم بين مختلف اجزائه ، وهو ما دفع المشرع الى عدم اطلاق حرية السلطة التشريعية كاملة في هذا المجال وكان من اهم ما حد به من حريتها رغم اعترافه بان حق اقتراح القوانين وتعديلها يعد فصلا من الحقوق السياسية الاساسية للمجلس هو ان الطابع الخاص لتحضير الميزانية يخرج بعض الشيء ـ في رأيه ـ عن هذا الحق ، وجعل امر التحضير من صلاحيات السلطة التنفيذية على ان يكون الاقرار للسلطة التشريعية سيرا على ما قاله العلامة ((لوفانبرجر)) من ان" قانون المالية والميزانية يعد قانونا من حيث الشكل ـ بمعنى انه لا بد من اقراره من السلطة التشريعية ، أما من حيث الاساس فهو عمل اداري[1] .

ان تقييد المبادرة البرلمانية تتجلى امامنا واضحة من خلال تحديد أمد المناقشة على مستوى المجلس[2] بدعوى أن الاطالة في التدخلات ستؤدي لا محالة الى تأخير التصويت على الميزانية وبالتالي عرقلة نشاطات الحكومة ، ونعيد الى الاذهان هنا بأنه لا يوجد اي مانع يحول دون اصدار رئيس السلطة التنفيذية لمشروع الميزانية بأمر ثم يعرضه على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له ، واضعا اياه أمام الامر الواقع ، وهذا الاجراء في الواقع لا يعد مخالفة للحقوق

---

(1) عواضة حسن ـ المالية العامة ـ ص 140 .

(2) النظام الداخلي للمجلس . مادة 101 ف 2 ـ والمادة 106 .

الدستورية التي لا تجيز الجباية والانفاق الا اذا صدر بشأنها اذن من السلطة التشريعية ، غير ان ما يبرر ذلك هو ان السلطة التنفيذية لها الحق المطلق في الامور التنظيمية من جهة (1) كما ان المصلحة العليا للوطن تقضي بأن لا يتأخر تصديق الميزانية الى ما بعد دخول السنة المالية المعنية ، خصوصا اذا انتهت مدة الثلاثة اشهر المحددة قانونا للاستمرار في العمل بميزانية السنة المنتهية ، ورئيس الدولة رئيس الحكومة مخوّل في هذه الحالة باصدار الميزانية وفق ما تقتضيه المصلحة العامة الوطنية ولا جدال في ذلك - عندي - ابدا .

ثانيا :- التصويت على مشروع قانون المالية والميزانية

تتميز الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني المخصصة للتصويت على مشروع قانون المالية والميزانية بما يلي :-

-(أ)- دراسة التقرير العام المقدم من لجنة التخطيط والمالية المتضمن للمعطيات الاساسية الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي السائد في البلد ، ونذكر بان قانون قوانين المالية يشير وبصفة صريحة في فصله الثاني المتعلق بعملية التصويت على الميزانية الى ما يعرف لدى المختصين في المالية العامة والميزانية الى الميزانية الاثنى عشرية ويحدد كيفيات العمل بها في حالة قيام عائق يمنع تطبيق قانون المالية الجديد بحلول أول يناير من السنة المالية الجديدة فينص على :-

---

(1) الدستور - مادة 153

1) (مواصلة العمل مؤقتا بتنفيذ ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة لمدة ثلاثة أشهر قادمة حسب شروط حددها في الآتي :-(1)

أ - بالنسبة للايرادات يسمح باستمرار العمل وفقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها في قانون المالية للسنة المنقضية .

ب - بالنسبة لنفقات التسيير يستمر العمل وفي حدود 1 - 12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة للسنة المالية في ميزانية السنة المنتهية وذلك شهريا ولمدة ثلاثة اشهر .

ج - بالنسبة لاعتمادات الاستثمار في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسيّر .

2) يواصل تنفيذ مشاريع الميزانيات الملحقة والاحكام ذات الطابع التشريعي المطابقة على الحسابات الخاصة للخزينة استنادا الى الاحكام التشريعية والتنظيمية التي كانت تسير عليها خلال السنة المنتهية .

اما عملية التصويت على الميزانية في حد ذاتها فقد نص القانون المذكور على ان ايرادات الميزانية العامة للدولة تكون موضوع تصويت اجمالي من نواب الامة ' ، وكذلك يكون التصويت اجماليا على :-

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28/ 84.

- نفقات التسيير الموزعة على كل دائرة وزارية .
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي وحسب كل قطاع .
- رخص تمويل الاستثمارات المخططة والموزعة حسب كل قطاع .
- ايرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة .
- الحد الاقصى للنفقات المرخص بها وفقا للشروط الواردة في القانون المشار اليه وذلك بالنسبة لكل صنف من اصناف الحسابات الخاصة للخزينة (1)

-- صحة التصويت --

يشترط لضمان صحة المداولات والتصويت حضور أغلبية نواب المجلس (م 122، ن د) ، وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني ترفع الجلسة ويؤجل الاقتراع الى انعقاد الجلسة التالية ، وعندئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين .

اما في حالة تساوي الاصوات فان المسألة المصوت عليها تعتبر غير مقرة وتحال اما على بحث جديد أمام اللجنة المعنية ، واما على جلسة لاحقة للمجلس الشعبي الوطني

---

(1) نفس المرجع مادة 70 .

مع ملاحظة :- إن النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي ينص على ان يكون التصويت مفصلا وبعد التصويت على المادة الاخيرة يجري التصويت على مشروع القانون أو اقتراح القانون بكامله (م 115-118).

كما انه في امكان رئيس الجمهورية واعتمادا على نص المادة 155 من الدستور ان يطالب مداولة ثانية حول القانون المصوت عليه وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لاقراره [1]. على ان يتولى رئيس المجلس تبليغ ذلك الى النواب وأن يعرض الامر على اللجنة المختصة ، كما ان رئيس المجلس يسلم فورا الى رئيس الجمهورية كل مشاريع القوانين واقتراحات القوانين التي أقرها المجلس قصد اصدارها .

ــ الامتناع على اقرار مشروع الميزانية ــ

((ب)) ــ بعد ان عالجنا موضوع اقرار الميزانية من قبل السلطة التشريعية وما يصاحبها من تدخلات ومناقشات واستفسارات قد تؤدي الى تعديل نسبي فيها نرى ضرورة الاشارة الى ما قد ينجم عن رفض البرلمان اعطاء اجازته لمشروع الميزانية ــ ذلك ان الذي يملك حق منح الاجازة يملك ايضا حق رفضها ــ ولكن وتفاديا لما قد ينجر عن ذلك من عرقلة لكل نشاطات الدولة فلا بد من البحث عن حل يؤمن استمرار السير العادي والمتوازي لمختلف المصالح والانشطة العامة في الدولة ، ذلك ان عدم اجازة الميزانية بالنسبة للدول البرلمانية يعني سحب الثقة من الحكومة لا أقل ولا أكثر ، وان على هذه الاخيرة أن تنسحب لتفسح المجال أمام حكومة أخرى تحوز على الثقة البرلمانية التي تسمح لها بتمرير مشروع ميزانيتها .

---

(1) الدستور - مادة 155

والتاريخ يذكرنا على سبيل المثال ان مجلس النواب الفرنسي قد ردّ مشروع ميزانية 1877 بقصد اجبار رئيس الجمهورية على عزل الحكومة وتعيين أخرى بدلا منها ، كما ردّها مجلس الشيوخ سنة 1896 لارغام الحكومة على الاستقالة وذلك ردا على طالبها القاضي بمنحها اعتمادات اضافية لتغطية تكاليف حملة مدغشقر (1) .

وردت الميزانية كذلك في بريطانيا سنة 1783 من جراء قيام الملك بعزل رئيس الوزراء " أورتلاند " وتعيين " وليام بت " محله ، فتحزب مجلس العموم لصالح الرئيس المخلوع ورفض اقرار الميزانية المقدمة من الرئيس الجديد مما استلزم اجراء انتخابات جديدة رجعت الكلمة فيها الى الرئيس المنحى — " اورتلاند " وعندئذ لم يجد المجلس بد من اقرار الميزانية المقدمة اليه .

ورد المجلس البروسي بدوره الميزانية التي قدمها " بسمارك " سنة 1862 بحجة ضخامة الاعتمادات المطلوبة فيها ، ولكن " بسمارك " لم يرضخ ومرر الميزانية التي اكتفى بتزكيتها من مجلس الاعيان دون تصديق مجلس النواب وذلك لانه كان يخفي سرا خطيرا أنتظار أربع سنوات كاملة 1866 ، ليجهر به وكان ذلك بعد فوزه بالحرب التي اعلنها ضد النمسا ، عندئذ رجع الى المجلس موءكدا على اخلاصه للدستور وكاشفا بأن ما فعله كان بسبب اضطراره الى كتمان

---

(1) د . حسن ، عواضة ، ص 164 .

الخطة الحربية التي كان ينوى اتباعها ـ كان هذا منذ قرن وربع من الزمان ومع ذلك نشعر اليوم ومن خلال اخلاص " بسمارك " للدستور واحترامه لرأى الامة ممثلة في نوابها وكأنه يعيش معنا اللحظة ونحن في نهاية القرن العشرين حيث اصبح للدساتير ولأغلب الشعوب الكلمة المطلقة على حكوماتها في مجالات الميزانية والانفاق ـ أقول هذا من وجهة النظر الفلسفية أما الواقع العملي فهو نسبي ليس إلا .

وأما على مستوى بعض الدول فان للحكومة في حال رفض الميزانية أن تعمد الى تنفيذها على مسؤوليتها ، مع اللجوء الى حل الهيئة التشريعية واجراء انتخابات جديدة سابقة لاوانها .

الفصل العاشر.

الاجازة البرلمانية ونتائجها.

أ ـ القيمة القانونية للاجازة .

بعد التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الوطني يصير لزاما على السلطة التنفيذية أن تتقيّد بالحد المعين في كل فصل أو قسم من الميزانية الى جانب تقيدها بوجوه الانفاق المصوت عليها اذ لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات الممنوحة لها ، كما أنه لا يسمح بتعديل التوزيعات الواردة في الميزانية والمخصصة لكل وزارة .

ويترتب على ذلك ما يلي :ـ

- لا يجوز عقد نفقة لا اعتماد لها في الميزانية .
- لا يسمح بزيادة الاعتمادات الموصدة في بند معين بواسطة اعتمادات موصدة في بند آخر ولغرض آخر الا اذا سمح بذلك قانونيا .
- لا يجوز استعمال اعتماد ما في غير الغاية التي رصد من أجلها.(1)

وبما ان للميزانية صفة تقديرية وأنها عبارة عن برنامج عمل الحكومة خلال فترة زمنية مقبلة ، فانها ورغم الجهد المبذول في تحضيرها ووضع تقديراتها سليمة وقريبة من الواقع لا يمكن ان تكون في التطبيق العملي صحيحة 100٪ لسبب بسيط وهو كونها مجرد تخمينات لا يمكن ان تطبق

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 84 . المادة 22 ومن المادة 71 إلى 73

ابدا بالشكل الذى تم تصورها به، ومع ذلك فان الأخطأ بدورها لا تكون ذات تأثير كبير، (1) مما يسمح باللجوء الى الاساليب المختلفة لتصحيح الميزانية عند اللزوم، ومن هذه الاساليب مثلا :-

- سد العجز بمال الاحتياط أن وجد .
- ايقاف استعمال بعض الاعتمادات في حالة الضرورة .
- اللجوء الى احداث موارد جديدة - القروض الضرائب، الخ ... كما قد تعمد الحكومة الى طلب اعتمادات اضافية ويكون ذلك إما في شكل :-
- طلب اعتمادات تكميلية لمواجهة نقص في جانب معين من جوانب الانفاق الضرورية أو في شكل :-
- طلب اعتمادات استثنائية لمواجهة نفقة لم يخصص لها اي اعتماد في الميزانية أصلا ومثالها الكوارث والفيضانات وغيرها .

ويمكن للحكومة في هذه الحالات الحصول على الاعتمادات دون مناقشتها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، اذ يكفي اصدار مرسوم يقضي بتحويل أو نقل الاعتمادات الخاصة بذلك بناء على تقرير من وزير المالية، والواقع أن مثل هذه الحالات النادرة الوقوع لا تعتبر ذات تأثير يذكر على الميزانية العامة للدولة .

---

(1) أنظر - د. حامد عبد المجيد دراز - المالية العامة . ص 58/57

((ب)) الاصـــــدار والنشـــــر

ان عمليـة التحضيـر والاقـرار من طرف المجلس الشعبي الوطني تعقبهـا عمليـة أخرى هامـة حتى يصبح قانـون الماليـة قانونا جاهزا للتنفيـــذ ، إنهـا عمليـة الاصـدار ، ذلك ان قانون الماليـــة وعقـب اقـراره من طرف المجلس الشعبي الوطني في جلستـه العلنيـة يحـوّل الى رئيس الجمهوريـة رئيس الحكومـة لاصـداره خلال الثلاثيـن (30) يومـا المواليـة لتـاريخ ايداعـه وذلك استنادا الى نص (م 154) من الدستـور ، التي جاء فيها ((يصدر رئيس الجمهورية القوانيـــن في أجل الثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسليمها لـــه)) ، مــــع الاشـارة الى ان الميزانيـة تصدر ضمن قانون الماليـة سيـرا علـى ما جـرى بـه العرف في البـلاد التي يصدر بها قـانون للمالية كل سنة حيـث تدرج فيـه مـواد خاصـة بالميـزانيـة ، وبذلك يضفي قانـــون الماليـــة على الميـزانيـة الصفـة القانونيـة بشقيهـا الايرادى والانفاقي (1)

ان الاصـدار من طرف رئيس الدولـة يتمثـل في قيـام هذا الاخير بتوقيـع الوثيقـة المقدمـة لـه ممـا يكسبهـا قيمتهـا القـانونيـــة فتصبح بذلـك قابلـة للتنفيـذ الفعلي بدايـة من أول ينـايـر مـــن السنـة الماليـــة (2) (قاعـدة السنويـة) ، وعـادة ما يتـم توقيـــع قـانوني الماليـة وتوزيـع الاعتمـادات الماليـة في آواخـر شهر ديسمبـر

---

(1) د . أحمـد ، جامـع ، محاضرات في علم المالية العامة ج 1 ، ص 319 ــ 322 ، القاهرة 1956 (مكتبة عبد الله وهبـة) .

(2) الدستور - مادة 154

ويتم هذا التوقيع بصورة علنية وبحضور كافة اعضاء الحكومة .

وبمجرد توقيع القانون ينشر في الجريدة الرسمية (العدد الموالي) للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وتعتبر عملية النشر هذه ضرورية لانها تسمح للشعب بمعرفة اصدار قانون المالية (عملية اشهارية) الذي وبعد الاصدار والنشر يصبح قانونا نافذا وواجب التطبيق .

الا ان التجربة اثبتت ان عملية النشر وهي عملية مادية تتطلب عادة بعض الوقت حتى تصبح قابلة للتنفيذ ابتداء من اول السنة طبقا لقاعدة السنوية المذكورة (1) ، مما يؤدي في الغالب الى الاستمرار في العمل باحكام قانون المالية للسنة المنصرمة ولمدة محدودة قد تمتد الى ثلاثة اشهر - كما اشرنا من قبل - وهي مدة تدخل ضمن الميزانية التي تكون قد أقرت وينتظر البدء في تنفيذها واعتماداتها تحسب من اعتمادات الميزانية الجديدة ايضا .

((ج)) نفاذ الميزانية أو سريان مفعولها .

ان الميزانية وبمجرد أن يتم اقرارها واصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية للدولة تصبح الزامية وواجبة التطبيق ، فهي تعتبر من حيث النفقات رخصة شاملة متضمنة لكل الابواب والفصول ولمختلف أوجه وجهات الانفاق (2) ، ويكون أول تأثير لذلك تمكين الحكومة من حق توزيع هذه الاعتمادات بمراسيم قانونية مع ضرورة

---

(1) Ben sahli mustapha . P. 54-55

(2) Abderrahmane Remili . P. 233

احترام قاعدة التخصيص حسب الفصول المتضمنة لكل جانب من جوانب الانفاق (1) ، وقد جاء في قانون قوانين المالية(2) ان " توزيع نفقات التسيير الخاصة بكل دائرة وزارية وكذلك تنفيذها حسب كل فصل وكل مادة يبتدئ فور صدور قانون المالية على ان يتم ذلك عن طريق التنظيم (⊕) ، وكذلك يتم توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط وفقا لنفس الاجراء .

ومنعا لكل الاخطاء والتجاوزات فان القانون يؤكد على أنه لا يمكن صرف اية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة لهما ما لم يرد استثناء يخالف ذلك ، وهذا مبدأ عام وعالمي نجده في كل المؤلفات التي تعالج موضوع المالية العامة والميزانية .

كما يتضمن قانون المالية في العادة احكاما خاصة تتميز بأنها : -

- تمنع تحصيل جميع الضرائب غير المرخص بها بمقتضى القوانين والاوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها .

- تنبه الى ان المخالفين لذلك يعرضون عرضة للملاحقات المقررة ضد المختلسين مع قيام دعوى الاسترجاع عليهم وهي تمتد الى سنوات ثلاثة موالية ، بمعنى ان كل مساس بحقوق الغير أو بحقوق الدولة - التي قد تكون الاعفاء من الرسوم أو الضرائب

---

(1) ABDERRAHMANE (REMILI) P. 233.

(2) الجريدة الرسمية رقم 28 المواد 38 ـ 71 ـ 75 لعام 84 .

(⊕) مرة أخرى يبرز امامنا - وبكل وضوح مبدأ اولوية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في تحضير الميزانية وتنفيذها ، وتتأكد أكثر فكرة ان من يتولى التنفيذ أولى بعملية التحضير حتى تكون له الاحاطة الشاملة والكاملة بما ينفذ ومن حيث الافاق والاهداف .

أو اى حـق من الحقوق الأخـرى – يجعل صاحبه عرضـة للمتابعـة والاتهام بالاحتيال والاختـلاس .

هذا عـن الميزانيـة ويبقـى أن نشيـر الى ان دراسـة المشروع واقراره تصحبهـا دائمـا عمليـة أخرى، وهي على غاية من الاهمية انهـا دراسـة قـانون ضبـط الميزانيـة المنفـذة خلال سنة ماضيـة وهـو القانـون الذى يشتـرط فيـه أن يقدم مستـوفيـا للشـروط المقـررة بموجب الاحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفـة المراقبـة من طرف مجلس المحاسبـة وأن يشتمـل كذلك على ما يلي :-

أ- (تقرير تفسيرى يبرز شروط تنفيـذ الميزانيـة العامة للدولـة خـلال السنـة المعتبـرة)

ب- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططـة وفي هذا الاطـار ، نصت المادة (77) من قانون قوانين المالية على ان يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على :-

(أ) - الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين ايرادات ونفقات الميزانيـة العامـة للدولـة .

(ب) - النتائـج المثبتـة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة .

(ج) - نتائج تسييـر عمليات الخزينـة .

أما المادة (78) فتقضي بأن تعود للخزينة نتائج السنـة المثبتـة بمقتضى قـانـون الضبـط (1) .

وبالانتهـاء من هذا الفصل نكون قد أتينـا على موضـوع

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 84 (م 80) .

تحضير الميزانيـة من حيث الاعداد والاقرار والاصدار والنشر والتنفيـذ ، مع اطلالة على كيفية تقديم قانون ضبـط الميزانيـة وما يشترط فيه ، لننتقـل الى باب آخـر وأخيـر ، وهو الباب الخاص بالمراقبة على تنفيذ الميزانيـة .

الباب الخامس

الرقابة على تنفيذ الميزانية

الباب الخامس

الرقابة على تنفيذ الميزانية

الفصل الحادي عشر :-

انواع الرقابة أهدافها وأهميتها .

بعد ان عرفنا ما يبذل من جهد وما توليه كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من اهتمام وعناية خلال مرحلتي اعداد واعتماد الميزانية ، وبعد ان تبين لنا ، أن مشروع الميزانية ما هو الا خلاصة المفاضلات بين البرامج البديلة لتحقيق اهداف المجتمع واشباع رغبات مواطنيه - ذلك ان اعتماد الميزانية يعني اقرار السلطة التشريعية لهذه الافضليات واثبات صلاحياتها لتحقيق الاهداف المرسومة لها ، وهي اهداف متعددة وكبيرة جاءت نتيجة تزايد وظائف الحكومة والخدمات المؤداة للشعب - استجابة لاحتياجاته الاقتصادية والاجتماعية ومسايرة للمفهوم الجديد لوضع الدولة من ابنائها وواجباتها نحو رفع مستواهم وتوفير حياة كريمة لهم ، وقد انعكس هذا على حجم الانفاق العام والموارد اللازمة لمواجهته ، وهو ما يبدو جليا في اطراد تضخم ميزانيات الدول عامة بعد عام .

ان تنفيذ الميزانية وتحصيل ايراداتها وانفاق الاعتمادات المدرجة فيها وما يتصل بذلك من عمليات مختلفة كلها تستلزم اتباع نظام محاسبي دقيق يحيط اموال الدولة بسياج متين

من الرقابة ، ذلك ان الميزانية وبعد اعتمادها تتنقل من مرحلة التقدير الى مرحلة التنفيذ وهي مرحلة تشمل عمليات مختلفة من تحصيل وصرف وانتقال مبالغ من خزينة الى اخرى(1) ضمن الحدود المرسومة لها وفق احكام القوانين والقرارات واللوائح التي تحكم موضوع الميزانية وتجعلها متفقة نصا وروحا مع ما اقرته السلطة التشريعية التي تعمد للتأكد من سلامة التطبيق الى اتباع مختلف اساليب المراقبة ، وهي كثيرة ومتنوعة اذ هناك الرقابة الادارية أو رقابة وزارة المالية وفيها الرقابة السابقة وتنصب على عمليات المراجعة والمراقبة قبل القيام بعمليات الصرف ، والمراقبة هنا تنصب على جانب النفقات فقط لانه لا يتوقع اجراء رقابة سابقة لتحصيل الايرادات ، وتتولى عملية الرقابة هذه ادارة داخلية ، وهي مصالح المراجعة بالوزارات والمؤسسات من جهة كما تؤدى ايضا من قبل وزارة المالية (المراقب المالي بالوزارات)،كما يمكن ان تتولى عملية الرقابة السابقة هيئة خارجية ومثالها رقابة المحاسب والمراجع العام في بريطانيا ومحكمة المحاسبة الايطالية ومحكمة المحاسبة البلجيكية (1) ، ويتخذ هذا النوع من المراقبة اشكالا مختلفة قد تقتصر على مجرد التصريح للجهاز المالي (البنك المركزي) بوضع المبلغ المطلوب تحت تصرف الامرين

---

(1) د. سليمان ،علي الدين ، (م.ع.ع.ع. ادارية) الملامح الرئيسية للمحاسبة الحكومية ص 159 ، أفريل 1974.

(2) د. حامد ،عبد المجيد، ص 104 وما بعدها.

بالصرف في الوزارات والمؤسسات المختلفة قصد انفاقها في الاوجه المخصصة لها ، أو قد تتضمن الحصول على اقرار مسبق بصحة العمليات ، وقد تمتد لمراقبة المستندات الخاصة بكل عملية الى غير ذلك .

والواقع ان هذا النوع من الرقابة يمنع من ارتكاب المخالفات المالية وهو ما دفع بالبعض الى ان يطلق عليه اسم الرقابة الوقائية وخاصة وان اهم جهة تقوم به هي وزارة المالية ، ويقابل الرقابة السابقة عمليا نوع آخر من الرقابة وهو الرقابة اللاحقة [1].

تأتي الرقابة اللاحقة كما هو واضح بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة ، وهذه الرقابة تشمل جانبي الايرادات والنفقات عكس الرقابة السابقة ، وحتى تعطي هذه الرقابة نتائج ايجابية وملموسة لابد وأن تؤدى — بواسطة هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ولها كل الصلاحيات والضمانات التي تمكنها من اداء مهامها كاملة بعيدة عن اى اجراء تعسفي قد تعمد السلطة التنفيذية الى اتخاذه تجاه اعضاء هذه الهيئة ،، ان هذا النوع من الرقابة وبالاضافة الى ضمانه القيام بعملية الرقابة كاملة وشاملة ، فانه يدفع المسؤولين في السلطة التنفيذية الى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية وتطبيق اللوائح والتعليمات المالية تطبيقا سليما مما يؤدى الى تفادى الوقوع في الاخطاء بقدر الامكان .

— كما ان هناك الرقابة المحاسبية وهي تقتصر على مراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق التصرف في الاعتمادات المفتوحة مع كل بند من بنود الميزانية ، وان—ر

---

(1) حامد عبد المجيد دراز . ص 106

الايرادات العامة المقررة قد تم ربطها وتحصيلها فعلا الخ ..

ـ وهناك الرقابة التقييمية ويمتد نشاطها الى البحث في مدى تحقيق اهداف الميزانية اقتصادية كانت أو اجتماعية ومقارنة أوجه الصرف بكلفة انجاز اى عمل أو تحقيق اى مشروع أو برنامج حكومي ثم تقديم المقترحات التي تراها ضرورية لخفض تكاليف الانجاز أو تحسين مستوى الخدمة التي يقدمها القطاع العام وقياس مدى المنافع التي عادت على اعضاء المجتمع وعلى الاقتصاد الوطني من خلال تحقيق تلك البرامج والمشروعات ، ويعتبر هذا النوع من الرقابة من احدث اساليب الرقابة المالية ومع ذلك فهو من احسنها ذلك انه يمكن من متابعة تنفيذ الخطة الحالية ورسم الخطط الاقتصادية للسنوات المقبلة ، وهو ما تتبعه كثير من الدول المنتهجة لا سلوب التخطيط الاقتصادى كوسيلة من وسائل نهضتها المرجوة.[1]

ـ وهناك الرقابة القضائية حيث تسند مهمة فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية والسرقات الى هيئة قضائية تعطى صلاحيات محاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات واصدار العقوبات اللازمة بشأنها ، هذا من جهة كما قد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف قبل احالتهم الى القضاء الجنائى من جهة أخرى (رقابة سلبية)

كما انها قد تكون مطالبة بتقديم تقرير سنوى لرئيس الجمهورية أو للسلطة التشريعية أو للاثنتين معا (الوضع السائد عندنا ..) تبين فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية ومن امثلة هذه الهيئات

(1) مشروع اثراء الميثاق الوطني لعام 85 . ص 100

مجلس المحاسبة عندنا ومحكمة المحاسبة في ايطاليا وفرنسا وبلجيكا

وهناك ايضا الرقابة التشريعية ، وهي تلك التي تتولاها السلطة التشريعية بما لهما من صلاحيات في هذا المجال ، وقد تتم هذه الرقابة اثناء السنة المالية أو بعد فحص الحساب الختامي أو عن طريق مسألة الوزراء واستجوابهم من قبل ممثلي الشعب (1) ، وقد يترتب على ذلك طرح الثقة بالحكومة واسقاطها اذا لم تحصل على غالبية الاصوات (الحكومات الليبرالية) ، وقد تتجاوز مسؤولية الوزراء عن المخالفات المالية حدود المسؤولية السياسية لتشمل في بعض الدول كفرنسا مسؤوليتهم المدنية والجنائية ، اما في الجزائر (وللاحاطة اكثر بالموضوع) فقد خصصنا له حيزا أوسع عند الحديث عن المجلس الوطني الشعبي ودوره في عملية المراقبة الى جانب الحزب والمجالس المنتخبة بصفة عامة

اما الآن فلنبدأ من البداية لنتعرف اكثر على موضوع المراقبة على تنفيذ الميزانية في الجزائر وما يتوخاه المشرع من وراء ذلك ، منطلقين بتعريف المراقبة .

أولا : ـ تعريف الرقابة :

(أ) ـ تطلق كلمة المراقبة على كل عمل يقصد به المراجعة والفحص والتدقيق والتتبع بالنظر والملاحظة للتعرف على مدى سلامة التصرفات ومطابقتها لما هو محدد لها في الغرض الذي تؤتى من أجله . ومهما كانت طبيعة النظام السياسي الذي تمارس في ظله .

---

(1) النظام الداخلي للمجلس الوطني مادة 147
والدستور . مادة 161 .

ففي الجزائر حيث عالج الميثاق الوطني والدستور موضوع الرقابة وخصصا لها حيزا كبيرا في صلب موضوعاتهما نجد ان الميثاق الوطني في بابه الثاني المعنون بالحزب والدولة(1) قد أفرد اربع صفحات كاملة لموضوع الرقابة عالج فيها مختلف مظاهرها وكيفية ممارستها والجهات التي تقوم بها ، الا انه لم يعط اي تعريف للمراقبة مع أنه حدد فلسفتها ومجال تطبيقها وجعلها تهدف الى التطبيق الصارم لمبادئ الاخلاق الاشتراكية ـ وكشف ما يرتكب من مخالفات وتلاعب بالاموال العامة ، وانزال اقصى العقوبات بمن يكون السبب في ذلك ، وهو يرى ان الغاية من المراقبة ليست مطاردة النقائص ولكن كيفية تلافيها والقضاء عليها نهائيا .

اما الدستور فقد افرد لموضوع المراقبة فصلا كاملا وهو الفصل الخامس(2) ،الذي اشار فيه الى ان (المراقبة تستهدف ضمان تسيير احسن لاجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد) .

ومما تقدم يتبين ان الرقابة في الجزائر تهدف الى ضمان التسيير السليم للمصالح العامة والى ضمان الحماية الكافية للاموال والثروات ـ الوطنية من جهة ، وحماية الموظف ـ الانسان ـ بصورة عامة من الانحراف من جهة اخرى ، ومع ان الميثاق والدستور قد عالجا

---

(1) الميثاق الوطني ، لعام 1976 ص ، من 82 الى 85 .
(2) الدستور ص 183 ـ 189 .

موضوع المراقبة فانهما لم يضعا تحديدا واضحا ولا تعريفا دقيقا له ، ونحن هنا وان كان موضوع المراقبة لا يعنينا بصفة مباشرة في هذا البحث بالذات ، لان موضوعنا خاص بتحضير الميزانية ، فانني ورغبة في تعميم الفائدة من جهة وتسهيلا لمن يريد الاحاطة الكاملة بموضوع الميزانية من جهة ثانية ، أرى ضرورة اعطاء بعض الومضات الضوئية لهذا الموضوع الحساس والهام في مجال الميزانية بصفة خاصة وفي المجالات المالية بصفة عامة .

وتجدر الاشارة الى ان ما اعنيه هنا بكلمة مراقبة تنفيذ الميزانية ، هو ان تتوافق عمليات الانفاق مع ما اقرته السلطة التشريعية الوطنية الممثلة لارادة الشعب والحامية له من الوقوع فريسة لجشع السلطة التنفيذية ورغبتها المتزايدة الى المال والتي تجعل سبيلها للوصول اليه ، فرض ضرائب ورسوم جديدة على المواطنين باعتبارهم الممولين الاصليين للدولة فيما تحتاجه من ايرادات .

اما معالجتنا الموضوع فستشمل المحاور الثلاثة التالية :-

1 ــ الرقابة الادارية .
2 ــ رقابة مجلس المحاسبة .
3 ــ رقابة المجلس الشعبي الوطني .

((ب)) الرقابـــــة الاداريـــــة

ان الرقابة الادارية هي تلك العمليات التي تتولاهـــا الهيئة التنفيذية داخليا على العمليات المالية ، وهي تمـــارس بواسطة الرؤساء على مرؤوسيهم ، كما تمارس عن طريق وزارة المالية من خلال مراقبة العمليات المالية التي تقوم بها الوزارات الاخرى ، وتتضـــح أهمية هذه الرقابة من خلال التحقق من عدم تجاوز الارتباط بالنفقات العامة للاعتمادات المالية المقررة في الميزانية والاثار الخطيرة التي قد تترتب على هذه التجاوزات أن وجـــدت ذلك ان الاطراف المتعاملة مع الدولة ومتى قامت بتنفيـــــذ التزاماتها استحقت الحصول على حقوقها كاملـــة حتى ولو كانت الاعتمادات المرصودة لذلك في الميزانية غير كافية ، وهنا تبرز أهمية المراقبــــة والتأكد من سلامة التصرف .

وتعتبر الرقابة الادارية على تنفيذ الميزانية الصورة الوحيدة للرقابة التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال والى غاية سنة 1980 حيث أدخلت الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية التي يتولاهـــا المجلس الوطني ومجلس المحاسبـــة .

والســـؤال الذي يطرح نفسه هنا هو مـــن يتـــولى تنفيذ المراقبة الادارية يا تـــرى ؟

((ج)) -- ان الذي يقوم بعملية المراقبة الادارية هـــم المراقبـــون الماليـــون وهـــم وبالاستناد الى المرسوم الصادر في 30 ماي سنة 1968 [1] وخاصة المادة 4 منه يتبعـــون وزارة المالية مباشرة ويتمتعـــون في مباشرة مهامهـــم بحريـــة كبيرة .

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 43 لعام 1968

ان الرقابة على تنفيذ الميزانية تمارس على الامرين بالصرف وعلى المحاسبين العموميين باعتبارهم المتصرفين في الميزانية ايرادات ونفقات ، ان الآمر بالصرف هو ذلك الشخص الذى يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية .

ويقسم الآمرون بالصرف الى نوعين أثنين يجوز لهم في حالة الضرورة تفويض جزء من صلاحياتهم الى مساعديهم ، وهؤلاء الآمرون بالصرف الرئيسيون وهم الوزراء الذين يأمرون بتحصيل الايرادات وتنفيذ النفقات سواء كان ذلك بالنسبة لميزانية الدولة أو الحسابات الخاصة للخزينة أو بالنسبة للميزانيات الملحقة

اما على مستوى المجموعات المحلية فالولاة يعتبرون أمرين بالصرف وكذلك فرئيس المجلس الشعبي البلدى آمرا بالصرف فيما يتعلق باصدار الحوالات ووضع كشوفات لمجموع ايرادات البلدية ، كما يعتبر مدير الجامعة آمرا بالصرف ايضا وعلى مستوى المؤسسات المحلية يكون رئيس مجلس ادارتها آمرا بالصرف ، اما على مستوى المؤسسات العامة الوطنية فيتحدد الآمر بالصرف فيها من خلال قانونها التأسيسي وفي حالة عدم تحديده يكون مديرها هو الآمر بالصرف (1) .

كما ان هناك آمرون بالصرف ثانويون بحيث ان العمل يقتضي من كل آمر رئيسي أن يكون له آمرا مساعدا لان توزيع الاختصاص بين الموظفين يقتضي ذلك ، اى انه لا بد من تعيين من ينوبون عنهم في حالة الغياب أو في حالة وجود مانع يعيقهم عن اداء مهامهم ، فيكون هؤلاء النواب آمرين بالصرف بالتفويض .

---

(1) د. علي زغدود - مطبوعة جامعية 87/88.

ويمكن مراقبة كل هؤلاء من خلال المستندات الملزمين بمسكها وهي :-

1) حسابات التعهد .

2) حسابات حقوق الهيئة في مجال الايرادات .

3) الامر في مجال النفقات .

ويقوم بهذه المراقبة كما مر معنا ، المراقبون العامون والمفتشون العامون الذين تتولى تسيير اسلاكهم وزارة المالية بالرغم من انهم يعينون في مختلف الوزارات (المراقبون) وذلك للقيام بعمليات المراقبة على قيد الميزانية على مستوى كل وزارة وفي عين المكان ، وهذه المراقبة تنصب على نشاط الامرين بالصرف والمحاسبين العموميين باعتبارهم يشتركون في تحريك سيولة الاموال العامة سواء بالانفاق أو بالتحصيل (1) ذلك ان العمليتين تمران بمرحلتين اساسيتين :-

- ادارية ويتولاها الآمرون بالصرف .
- محاسبية ويقوم بها المحاسبون العموميون .

والمحاسب العمومي كما يعرفه المرسوم الصادر سنة 1965 هو كل شخص يعين بموجب القانون لاجراء عمليات حساب المصاريف والتصرف في السندات والاموال وذلك اما بواسطة نقود أو قيم في حوزته ، واما بتحويلات داخلية لمحرورات أو بواسطة محاسبين آخرين أو حسابات خارجية تابعة للاموال المتوفرة والتي يأمر بحركتها وذلك باسم الدولة بالنسبة لميزانية التسيير والتجهيز وعمليات الميزانية الاضافية .

---

(1) د . علي زغدود ، مطبوعة وزعت على طلبة الماجستير خلال عام 87/ 88.

ويقسم المحاسبون بدورهم الى رئيسين وثانويين ، فالثانويون هم الذين تكون حساباتهم مركزية لدى محاسب رئيسي ، والمحاسب ملزم شخصيا وماليا بمسك وحفظ الوثائق والدفاتر للعمليات المنجزة بالدفع أو بتحصيل الايراد ، ويلزم بتحمل عبء اي مخالفة ترتكب اثناء قيامه بمهامه [1] ، وينظر عند مراقبة اعمال المحاسب الى الالتزامات المترتبة عليه للتأكد مما اذا كان دفع المصاريف يتطابق مع :-

1) مخصصات الهيئة التي يعمل بها .
2) الطابع الابرائي للاداء .
3) صحة الدين .
4) توافر الاعتمادات .
5) صحة الوصل .

وبهذا يمكن القول ان المحاسب هو المنفذ الاساسي للميزانية العامة ، فهو ملزم بمسك الحسابات واستلام الايرادات والقيام بعمليات الدفع وغيرها من التصرفات المالية الموكولة اليه .

ان الفصل بين عمل كل من الصنفين يؤدي لا محالة الى تنفيذ الميزانية على اساس المراقبة المتبادلة قصد كشف الاخطاء وتحديد المسؤولية عند الحاجة .

كما أن هذا التقسيم يحقق مزايا أخرى وهي :-

(1) abderrahmane Remili . P. 239-240

أ ـ عدم تمكين الموظف الواحد من ان يمتلك سلطتي اتخاذ القرار بالصرف والدفع معا رغم ان عمل كل من الامر والمحاسب يهدف في النهاية الى تحقيق غرض واحد وهو تنفيذ النفقات العامة والايرادات العامة من خلال العمليات الاربعة المعروفة وهي :—

ـ الارتباط بالنفقة مع توفير ما يقتضيه ذلك من الاعتمادات اللازمة (1) .

ـ تصفية النفقة ، والمقصود به تحديد المبلغ الذي يجب دفعه بعد التأكد من أنه لم يدفع من قبل .

ـ الامر بالدفع اي صرف المبلغ المستحق .

ـ الصرف الفعلي بمعنى تمكين صاحب الحق من حقه .

وهو ما يستوجب تحديد دور كل موظف بدقة .

ب ـ تمكين المحاسب قبل قيامه بعملية الدفع الفعلي من التأكد مما اذا كان الامر بالدفع الموجه اليه مشروعا والمبلغ المطلوب دفعه مسجلا في البند أو الفصل الذي يجري بشأنه الصرف .

ج ـ تمكين وزير المالية باعتباره الرئيس المباشر لكافة المحاسبين من ممارسة الرقابة على مجموع العمليات المالية ومتابعة الوضعية المالية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة مما يسمح باتخاذ القرارات السياسية اللازمة وفي الوقت المناسب .

د ـ امكانية كشف الاخطاء وتحديد المسؤوليات اعتمادا على التزامات وواجبات كل صنف منهما .

---

(1) د. علي زعدود . مطبوعة جامعية لعام 87/88 .

وقبل ان نختتم الكلام على هذا النوع من المراقبة على تنفيذ الميزانية – بعد أن حاولنا مع شديد الاختصار ورغبة أكيدة في التدقيق وحصر للافكار – بقي علينا أن نلقي نظرة سريعة على دور المفتشية العامة للمالية في هذا المجال .

ثــــانيـــــا

المفتشيــــة العامــــة للماليــة

((أ)) ـ الهيكل التنظيمي للمفتشية العامـــة .

تعتبــر المفتشيــة العامــة للمالية وبمقتضى المرســوم رقم 82 ـ 238 المؤرخ في 17/ 7/ 82 والمتضمن تنظيــم الادارة المركزية لوزارة الماليـــة (1)، جهــازا من الاجهــزة التي تمارس بهـا وزارة المالية وظيفتهـا الرقابية على حسن الاستعمــال والتصرف في الاموال العامة .

وتتكــوّن المفتشيـــة العامـــة من ثــلاثة اقســـام مقسمة بدورها الى مجموعة من الهياكل متباينة الاختصاص نشير الى ثــلاثة منها تعدادا وهي :ـ

1) مديريــة رقابــة المؤسسات الاداريــة وتختص بمراقبة التسييــر المالي والمحاســبي لكل مصالح الدولة والجماعات المحليــة والهيئـات والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزيــر الماليــة .

---

(1) الجريـدة الرسميـة رقم 29 لعام 82 (مادة 6) .

2 ـ مديرية مراقبة المؤسسات الاقتصادية وتتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف هذه المؤسسات ووحداتها وفروعها والخدمات الاجتماعية المؤداة فيها .

3 ـ مديرية مراقبة المؤسسات الاجتماعية والثقافية وتتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي في هذه المؤسسات وكذا المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الثقافي والاجتماعي وصناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية وغيرها ، بما في ذلك التعاضديات والتأمينات .. الخ ... ،

كما تتمتع المفتشية العامة المالية بجهاز كبير من المفتشين العاملين في المالية (المراسيم رقم 83/ 321 بتاريخ 14 ـ 5 + 83 ورقم 83 ـ 322 نفس التاريخ) ، وكل هذه الاسلاك تسيير من طرف وزير المالية ، ولا تباشر مهامها الا بعد ادائها لليمين القانونية أمام المجلس الاعلى ويكون ذلك على الشكل التالي :ـ

" أقسم بالله العلي العظيم أن أودى مهامي بكل اخلاص وجد وأن ألتزم في كل الظروف بالموضوعية المطلوبة وأن احافظ بكل صرامة على السر المهني وأن يكون همي الوحيد هو الدفاع عن المصالح المادية للدولة والثورة الاشتراكية .. ، " .

((ب)) ـ اما كيف تقوم المفتشية العامة بهذه المراقبة فان ذلك يتم على الشكل التالي :ـ

يعمد وزير المالية وفي بداية كل سنة الى تحديد برنامج لعمل المفتشية تراعى فيه طلبات اعضاء الحكومة

ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني ، بمعنى ان الرقابة هنا تجرى على اساس اختيار قضايا معينة ومحددة سلفا وتجرى عليها المراقبة اعتمادا على المعلومات المتوفرة لدى وزير المالية واستجابة لرغبات زملائه في الحكومة .

وبعد الحصول على مختلف الوثائق الضرورية ومستندات الاثبات اللازمة تنتقل بعثة التفتيش الى عين المكان وبصورة فجائية اين تقوم بتفحص مستندات الاثبات والقيام بالتحريات لدى الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين والاطارات المكلفة بتسيير القطاع المعني ، وفي حالة التأكد من عدم سلامة التصرف يلزم المفتش بتحرير محضر ويقدمه الى السلطة السلمية وسلطة الوصاية المختصة ، وفي هذه الحالة يتولى وزير المالية اعطاء الامر باجراء الخبرة قصد مراجعة المحاسبة المعنية وضبط وضعيتها بصفة نهائية ، مع ضرورة اشعار السلطة السلمية ورئيس مجلس المحاسبة للنظر في القضية وتحديد مسؤولية العون المتهم أو مسؤولي المصالح المقصرة (1) ، مع ملاحظة ان العون المعني ورؤسائه المباشرين لا بد وان يطلعوا على حقيقة هذه المعاينات قبل ان تدون في المحاضر التي سترسل الى سلطاتهم السلمية في الجهة التي تمت مراقبتها ، وعلى هذه الاخيرة الاجابة على الملاحظات المقدمة لها مصحوبة بتدابير تقويم

(نفس المرسوم (مادة 17) الجريدة الرسمية رقم 29 لعام 82

وضعية المخالفة المشار اليها في المعاينة مع ضرورة توقيف المعني فورا ، وفي الاخير يحال التقرير كاملا على السلطة الرئاسية وعلى رئيس مجلس المحاسبة للفصل فيه نهائيا[1] ، ذلك ان المفتشية العامة تقوم باعمالها بتفويض من مجلس المحاسبة وهي بذلك تعتبر احدى الاجهزة الهامة المساعدة له في اداء مهامه على الوجه المطلوب ، بحيث ان المجلس في علاقة دائمة مع الوزارات الوصية ومع البنوك ومع الاعوان الاقتصاديين التابعين للقطاع العام ، زيادة على علاقته بالاجهزة العادية للمراقبة المؤسسة قانونا لهذا الغرض.

ومن هذه النقطة بالذات ندخل مجال مراقبة مجلس المحاسبة .

---

(1) مجلس المحاسبة القانون 80/05 العام 80 . مواد 36-38

الفصـــل الثـاني عشـــــر

مراقبـــة مجلـس المحاسبـة

أولا : ـ مرحلـة ما قبـل احـداث المجلـــس

كانت الجزائـر اثناء فترة الاحتـلال كما هو معلـوم خاضعـة للقوانيـن الفرنسيـة وكيف لا وهي معتبـرة كجـزء لا يتجـزأ من فرنسـا نفسهـا ولها ان تتصـرف فيها كما تشاء ، وتطبيقـا لذلك عمـدت عقـب الاحتـلال مباشـرة الى الغاء كل احكام الشريعة الاسلاميـة المطابقـة على الاموال والمعـاملات ، وفرضـت بدلا منها قوانينهـا الجائـرة فكـان القانون الواحـد يطبق على وجهيـن مختلفيـن ، وجـه خـاص بالاوربي وآلاخـر خاص بالجزائـري الذي صار عبـدا في أرضـه (واليوم تحن الانفس مرة أخرى الى سيـد الامس!!) ،المهم ان مجال تطبيق القوانيـن الفرنسيـة قد امتـد الى الجزائر ، ومن ثم فقد عرفت بـلادنـا موضوع الرقابـة الادارية وهي تشتمل ثـلاث جوانب وكـالآتي : ـ

- رقـابـة التسلسـل الاداري .
- رقـابـة التعهـد بالصرف .
- رقـابـة الامـر بالصرف .

كمـا عرفت الجزائر رقابـة المفتشية العامة للمالية التابعة ـ لوزارة الماليـة وعرفـت المراقبة القضائيـة ممثلـة في مجلس المحاسبة الموجـود مقـره في باريـــس .

وظل الوضع كذلك الى ان انتزع الشعب استقلاله واسترد سيادته على وطنه ، فعمدت حكومته الى الغاء كل القوانين التي لا تتماشى مع السيادة الوطنية ومن ثم انتفت التبعية لمجلس المحاسبة الفرنسي مع الابقاء على نظام المراقبة الادارية التي أعطيت الصبغة الوطنية وكيّفت بما يتفق مع وضعنا الخاص.

غير ان هذا النوع من المراقبة ما كان يستطيع لوحده (وخاصة في ظل التنمية الشاملة التي انتهجتها البلاد من جهة ونقص الاطار المؤهل من جهة أخرى) ضمان قيام مراقبة شاملة وسليمة فكان الاتجاه الى انشاء مجلس وطني للمحاسبة وكانت بادرته الاولى سنة 63 حيث صدر المرسوم رقم 63/ 172 (1) ، الخاص بهيكلة ادارة وزارة المالية مشيرا الى امكانية احداث مجلس للمحاسبة يكون تابعا للوزارة المذكورة ، ولكن ولضرورة ارتأتها الحكومة انذاك علق المرسوم الذكور ولم ينفذ ابدا ، وكذلك صدرت توصيات عن رؤساء المجالس البلدية سنة 1968 مطالبة باحداث مجلس للمحاسبة، غير أنها ظلت مجرد آمال وطموحات ايضا ، وبقي الحال كذلك الى ان جاءت مناقشات مشروع الميثاق الوطني سنة 75/ 76، اين كانت كل التدخلات تطالب بانشاء مجلس للمحاسبة فكانت الاستجابة لهذا الانشغال الاساسي من انشغالات الشعب بتخصيص صفحات كثيرة من الميثاق لموضوع المراقبة ، ثم وبصدور الدستور أصبحت مسألة انشاء الهيئة المذكورة قضية وقت فقط حيث نصت المادة 190 (معدّلة)

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 23 لعام 63. (19 ـ 4 ـ 1963) .

من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية على أن ((يؤسس مجلس للمحاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع انواعها (1) ، هذه المادة معدلة وكانت تنص في الاول على القيام بالمراقبة اللاحقة ، وأصبحت بعد التعديل سابقة ولاحقة وتتم على الايرادات والنفقات وبشكل موحد وفي آن واحد .

ثانيا :- انشاء مجلس المحاسبة .

وهكذا وفي الخامس من شهر مارس 1980 ، صدر القانون رقم 80 / 05 المحدث لمجلس المحاسبة والمنظم لكيفيات ممارسة وظيفة المراقبة ، وقد جاء في احكامه العامة بان مجلس المحاسبة يوضع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ، والمجلس هيئة ذات صلاحيات قضائية وادارية وله ان يجري مراقبته على المؤسسات التي تستفيد من المساعدات المالية للدولة أو المجموعات المحلية أو الهيئات العمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض ، كما انه يتولى عملية المراقبة على مجموع العمليات المالية والمحاسبية والتحقق من دقتها وصحتها .(2) .

---

(1) الدستور ، صفحة 190 (معدّلة) .
(2) القانون رقم 80 / 05 لعام 1980 (80.3.9)

أ ـ تنظيم مجلس المحاسبة

يتكوّن مجلس المحاسبة من هياكل قضائية وهياكل تقنية ادارية ، ويأتي على رأسها كلها رئيس المجلس المعين بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية ، ويهمنا من هذا التنظيم بالدرجة الاولى هياكله القضائية والتي سنعالجها كما يلي :ـ

الهياكل القضائية للمجلس

تشير المادة الرابعة عشر (14) من القانون المذكور الى ان مجلس المحاسبة يقسم الى غرف تختص بمراقبة قطاع أو أكثر من قطاعات الاقتصاد الوطني ، مع امكانية تقسيم الغرف المذكورة الى اقسام ، ومع ان القانون المنشىء لهذه الهيئة لم يحدد عدد الغرف ولا عدد الاقسام الممكن انشاؤها بحيث انه ترك تحديد ذلك للنظام الداخلي وهذا يعني ان المجلس يتمتع بالاستقلالية الكاملة في وضع نظامه وتحديد غرفه واقسامه بالطريقة التي يراها هو وبما يضمن له الاستقلالية الفعلية في التسيير (م 10 من القانون المذكور) .

ان هذه الاستقلالية تجد سندها في المبادىء التي تحكم الدولة الحديثة وهي المبادىء المطالبة بان يكون ضمن اجهزة الدولة جهاز أعلى للرقابة مستقل عن بقية أجهزتها التنفيذية ومن بين هذه المبادىء ما تبناه المؤتمر التاسع للهيئات العليا للرقابة المالية (لا نتوساي) الذي انعقد سنة 1977 في "ليما "عاصمة "البيرو" (1) .

---

(1) من مطبوعة للدكتور / على زغدود وزعت على الطلبة سنة 1988 .

حيث وضع مبادئ اساسية تلزم الدول المنتسبة للهيئات العليا للرقابة المالية بالتقيد والعمل بها ، وفي مقدمة هذه المبادئ استقلالية اجهزة الرقابة بالتنصيص عليها في قوانينها ودساتيرها والجزائر وهي عضو في هذه الهيئة وكعادتها وفية لتنفيذ كل ما التزمت به ، جعلت القانون المحدث لمجلس محاسبتها (1) ينص على تمتع المجلس بالاستقلالية الكاملة في التسيير ، وما جعله جهازا من اجهزة رئاسة الجمهورية الا احدى الضمانات الهامة لهذه الاستقلالية وتمكينه من الاستفادة بالدعم السياسي والمعنوي من رئيس الجمهورية في ادائه لمهامه ، ان هذه الاستقلالية تجعل من المجلس مؤسسة قضائية قائمة بذاتها ومنفصلة تماما عن القضاء العادي .

وهكذا صدر المرسوم رقم 81/ 112 بتاريخ 30/ 5/ 81 المتضمن النظام الداخلي للمجلس ، هذا المرسوم الذي حدد عدد الغرف المشار اليها آنفا بعشرة (تختص كل منها بقطاع معين ، ثم عدل هذا المرسوم بمرسوم آخر صدر في 17/ 4/ 1984 وجعل اختصاص الغرف المذكورة يشمل ما يلي (2) :-

الغرف :- 1) المالية والتخطيط والبريد والمواصلات .

2) الحزب ، المجلس الشعبي الوطني ، التربية والتعليم الشبيبة ، الشؤون الدينية .

3) رئاسة الجمهورية ، الوزارة الاولى ، مجلس المحاسبة الدفاع ، الداخلية ، الخارجية ، العدل .

---

(1) قانون 80 / 05 المادة 11 .

(2) مرسوم 17-4-84

4) الجماعات المحليـــة .
5) الصحة ، الحماية الاجتماعية ، التكوين المهني والعمل ، المجاهدين
6) الفـلاحـة والصيد البحري .
7) الصناعة الثقيلـة والصناعات الخفيفـة .
8) الطاقة والصناعات الكيماوية والبتـروكيماوية .
9) التعمير ، البناء ، الاسكان ، الاشغال العمومية ، الري والبيئة والغابات
10) التجارة ، النقل ، الثقافة والسياحة والاعـلام .

وتمـارس المراقبة على كامل هذه القطاعات بمختلف هيئاتهـــا ومصالحـــها المختلفـــة .

كمـا ان لكل غرفـة من هذه الغرف ان تشتمـل على اربعة اقســـام كحـد أقصى .

وخـلاصـة القـول ان هذه الغرف تشكـل الاساس الذي يقوم عليـــه تسييـر وتنظيـم مجلس المحاسبـة من حيث التحريات والتحقيق والمداولات وتنفيـذ القرارات ، ويبـرز ذلك من خـلال النظـارة العامة وكتابة الضبط حيث ان مهام النيابـة العامة تسنـد الى الناظـر العام ، (الــذي يقابـل النائب العام ووكيـل الجمهوريـة في القضاء العادي) يساعـده نظـار مساعدون ويتمثـل دورهـم في ممارسـة الاجراءات المتعلقـة بالرقابـة كطلب تقديـم الحسابات أو التصريـح بالتسييـر الفعلي أو طلب تطبيـــق الغـرامات على الذيـن لم يقدمـوا حسابات مؤسساتهـم في الاجل القانوني .

ومن المهام الاساسيـة لكتابـة الضبط تلقيهـا للميزانيـات والوثائق الثبوتيـة التي يتـم ايداعهـا من الامريـن بالصرف والمحاسبين العموميــن وكذلك الوثائق والتقاريـر الموجهة الى المجلس والطعون وغيرها من الوثائق الاخرى

التي تودع لدى كتابة الضبط .

ويتضح مما سبق انه في امكان مجلس المحاسبة ان يحدث غرفا جديدة كلما دعت الضرورة الى ذلك ، كما ان تحديد تدخل غرفة من الغرف وقياس حجم نشاطها مرتبط اصلا بحجم القطاع الذى تتولاه .

مع التذكير بان هناك اجهزة أخرى تساعد الغرف في عملها وهي الاقسام التقنية التي يختص كل منها ايضا بقطاع معين من النشاط وهي : —

- قسم معالجة الاعلام — قسم التحاليل والانظمة
- قسم الدراسات الاقتصادية — قسم البرامج والعقود
- قسم الهياكل البشرية .

((ب)) — مجال مراقبة المجلس

— نشير هنا الى ان رقابة المجلس تمتد الى : —

رقابة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع انواعها والى كل هيئة تتلقى اموالا أو اعانات من مالية الدولة(١).

اما عن اجراءات التقاضي وكيفيات تحريك الدعوى والتصريح بالقرار من جهة وطرق الطعن في قرارات المجلس وطلب المراجعة وغيرها من جهة ثانية فانني أحيل كل من يرغب في المزيد من المعلومات بشأنها الى القانون المذكور أعلاه ، والمتعلقة بممارسة الرقابة من قبل مجلس المحاسبة (م 26ـ52)

— المذكرة التقييمية ، يصدر مجلس المحاسبة مذكرة تقييمية كل سنة وذلك اعتمادا على صلاحياته الادارية وانطلاقا من كون ان المراقبة التي يقوم بها ما هي الا للتأكد من معيار الفعالية الاقتصادية في مجال التسيير ، كما انها تعتبر في نفس الآن ذات طبيعة توجيهية ، مما يسمح للهيئة المراقبة من اصلاح الاخطاء —

(١) مجلس المحاسبة ـ قانون 80/05 لعام 80 . مادة 3/30 ومادة 36 / ف 4 . 5 . 6

المنبثقة عنهـــا .

ويسمح ايضا بتحقيق نتائج مرضية في مجال التسيير لكونها تعالج الاخطاء مباشرة وليس الهدف منهـا الاشخاص بذواتهم ، بحيث انها تصدر في شكل توصيات للجهات المعنية أو في شكل تقرير يرفع لرئيس الدولة ويكون مشتملا على نتائج تحريات المجلس وتوصياتـه في اطار تحسين — التسيير المالي وتحقيق الفعاليـة الاقتصاديـة .

وهكـذا وبعد ان عالجنـا الدوافع الداعية الى انشاء مجلس المحاسبة وكذلك قانون انشائـه وتنظيمه وسير عملـه والمجالات التي تطـولها صلاحياتـه واحكامـه باعتبـاره اعلى جهاز للرقابـة الاداريـة القضائيـة من جهـة ولكونـه جهازا استشاريـا لرئيس الجمهوريـة في مجالات المراقبـة الماليـة من جهـة أخـرى ، نكـون قد انهينـا موضـوع الرقابـة على مستوى مجلس المحاسبـة لننتقـل الى معالجـة هذه النقطـة على مستوى جهـاز آخـر وهـو الجهـاز التشريعـي الوطني .

الفصل الثالث عشر :

الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية

أولا :- دور وصلاحيات المجلس الشعبي الوطني الرقابية :

أ - يعتبر المجلس الشعبي الوطني أعلى سلطة تشريعية على المستوى الوطني وهو بهذه الصفة يحوز لسلطة التشريع بكامل السيادة [1] ، يعد القوانين ويصوت عليها ثم يتولى المراقبة على تنفيذها .

والسؤال هو كيف تمارس هذه المراقبة يا ترى ؟ .

بالرجوع الى القانون المحدث للمجلس الشعبي الوطني الصادر بالامر رقم 76 / 97 ، المؤرخ في 22/ 11/ 1976، وخاصة المادة 134 منه ، فاننا نجد أن للمجلس المذكور ان ينشئ لجنة للتحقيق في كل قضية ذات الصلة بالمصلحة الوطنية [2] .

ان الرقابة على تنفيذ الميزانية وهي واحدة من أهم الاختصاصات التي يمارسها المجلس في مجال الرقابة تعد من الاسباب الاساسية التي كانت وراء ظهور البرلمانات في دول الديمقراطية التقليدية وخاصة في بريطانيا وفرنسا أين قامت ثورات مطالبة بتمكين الشعب مباشرة أو عن طريق ممثليه المنتخبين من مراقبة سلامة ادارة السلطة التنفيذية لشؤونها المالية وميزانياتها التي تتكون في الغالب

---

(1) الدستور (المواد 126 و 188 - 189) .

(2) النظام الداخلي للمجلس . مواد 134 - 138

الاعم من الضرائب والرسوم التي تجبى من هذا الشعب أو ذاك .

ويتولى المجلس الشعبي الوطني مهمة الرقابة على اموال الدولة اعتمادا على القوانين الخاصة بتحديد الايرادات والنفقات وكيفية التحصيل والانفاق .

ب ـ كيف تمارس المراقبة ؟ .

ان المراقبة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني تؤدى وفق أشكال محددة هي :ـ

1 ـ الرقابة السابقة .

يمارس المجلس الشعبي الوطني هذا النوع من المراقبة اعتمادا على المادة 151 ف من 16 الى 19 من الدستور التي تنص على أن المجلس يشرع في المجالات المالية الخاصة بالميزانية والضرائب ونظام البنوك والقرض والتأمين وكذلك اقرار المخطط الوطني وغيرها.[1]

مع الاشارة الى ان اعداد مشاريع قوانين المالية والميزانية تتولاها السلطة التنفيذية ثم تضعها أمام السلطة التشريعية لتتولى النظر فيها واقرارها ، اذ بمجرد ان يتسلم المجلس هذه المشاريع ، يحيلها بدوره الى لجنة المالية والتخطيط التي تتولى دراستها بكل ابوابها وتفصيلاتها ، ثم تعد تقرير بشأنها وللجنة حق استدعاء وزير المالية أو من يمثله للاجابة على الاسئلة والاستفسارات الشفاهية حول الموضوعات التي يريد اعضاء اللجنة الحصول على مزيد من التوضيحات بشأنها ، ان هذا النوع من اشكال الرقابة السابقة ينصب على الايرادات ومصادرها وعلى النفقات مع ضرورتها من جهة ، وهي من جهة أخرى تساعد على وضع

(1) الدستور - مادة 151/ ف 16 إلى 19

مشروع الميزانية في شكله النهائي ، ذلك انه غالبا ما تؤدي المناقشات الحادة التي تتم بين النواب والوزير الى اعادة النظر في بعض الاقتراحات سواء تعلق الامر بالايرادات أو بالنفقات ذلك ان مشروع قانون المالية كما نعلم يشتمل على الايرادات والنفقات الضرورية لسنة مالية كاملة بما فيها تلك الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمارات وحتى الاعتمادات الخارجة على اطار الميزانية

وتفاديا لكل ما من شأنه ان يمس بالمحتوى العام للميزانية نصت المادة 149 من الدستور على أنه ((لا يقبل[1] اقتراح اي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الايرادات أو زيادة النفقات العمومية الا اذا كان ذلك مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية على الاقل للمبالغ المقترح تخييرها)) .

وبعد ذلك يطرح مشروع الميزانية على اعضاء المجلس الوطني في جلسات عامة حيث تجري مناقشته ، وفي حالة ادخال تعديلات من قبل النواب يقدم تقرير تكميلي بشأنه و يطرح المشروع بتعديلاته الجديدة للمصادقة عليه مادة بمادة ثم وفي جلسة علنية وعامة يدعى اعضاء المجلس للمصادقة المجملة على المشروع الذي يصير عبارة عن قانون المالية يكتسب وجوده وقوته بتوقيعه من رئيس الدولة ليدخل مرحلة أخرى للرقابة وهي : —

---

(1) نفس المرجع ، (مادة 149) .

2ـ الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية .

ان الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية واعتمادا على نص المادة 187 من الدستور تقتضي أن ((تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية الى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها المجلس للسنة المالية المعنية)) ، ويقع التأكيد هنا كما هو واضح على كلمتي استعمال الاعتمادات التي اقرها اى انه يستعمل صيغة الماضي ، وتختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون ضبط ميزانية السنة المالية المنقضية .

وتمارس هذه الرقابة للتأكد من سلامة تنفيذ الرخصة التي منحتها للسلطة التنفيذية تنفيذا سليما خاليا من كل تبذير أو تحايل أو اختلاس ، وتتم هذه المراقبة من خلال التقارير التي يتلقاها المجلس من أجهزة الحكومة المختلفة وخاصة التقرير المتعلق بتنفيذ المخطط السنوى للاستثمارات ، وتقرير مجلس المحاسبة والتقرير السنوى للمفتشية العامة للمالية وجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها وغيرها وبالتأكد من سلامة التطبيق يتم ضبط ميزانية السنة المراد تصفيتها بمصادقة المجلس عليها ، ثم ان المجلس ومن خلال هذه المصادقة التي تكون الهيئة التنفيذية قد أقرت بموجبها إمّا فائضا في الميزانية كما هو الشأن بالنسبة لقانون ضبط الميزانية الخاصة بعام 1981 [1] ، والذى قدرت ايراداته النهائية بمبلغ تسعة

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 4 لعام 1987 .

وسبعين مليارا وثمانيمائة وأربعة وثمانين مليونا وخمسمائة وسبعة واربعين الفا وخمسمائة وستة واربعين دينارا وثمانية واربعين سنتيما (48.546.547.884.79 دج) ، طبقا للتوزيع حسب الطبيعة موضوع الجدول "أ" من القانون المذكور .

كما حددت النتائج النهائية لنفقات الميزانية العامة للدولة بالنسبة للسنة المالية المذكورة بمبلغ سبعة وخمسين مليارا ومائة وثلاثة واربعين مليونا وستمائة وواحد وخمسين الفا وثلاثمائة وخمسة وخمسين دينارا وعشرة سنتيمات (10.355.651.143.57 دج) .

وقدر الفارق بأثنين وعشرين مليارا وسبعمائة وأربعين مليونا وثمانمائة وستة وتسعين الفا ومائة وواحد وتسعين دينارا وثمانية وثلاثين سنتيما (38.191.896.740.22 دج) .

ويكون كل ذلك بالارقام كما يلي :-

الايرادات ... + 48.546.547.884.79 دج .

النفقات ... ـ 10.355.651.143.57 د ج .

المجموع ... =+ 38.191.896.740.22 دج .

ويرصد هذا الفارق المسجل في نتيجة الميزانية العامة للدولة للخزينة وذلك طبقا للمادة 78 من قانون قوانين المالية(1)

---

(1) الجريدة الرسمية رقم 28 لعام 1984 (م 78) .

وتجدر الاشارة الى ان قانون ضبط الميزانية يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية أو قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية[1] ولا يعني قانون ضبط الميزانية ابراء ذمة الحكومة ـ كما هو معروف في البرلمانات الاخرى حيث يكون التساوي والتوازن بين الايرادات والنفقات بمثابة صك ابراء للذمة المالية للحكومة من طرف البرلمان بصفة عامة، كما أنها تعني بالنسبة اليهم ابراء ذمة كل وزير عضو في الحكومة ـ وانما ينظر الى قانون ضبط الميزانية عندنا على انه مجرد اقفال للحسابات واثبات وضعيتها المالية خلال سنة منقضية ، ذلك ان مسؤولية الحكومة جماعية كانت أم فردية هي من الصلاحيات المطلقة لرئيس الجمهورية رئيس الحكومة .

اما في حالة عجز الميزانية وعدم تساوي ايراداتها مع نفقاتها فان المجلس الوطني الشعبي يضبط ويحدد مواطن الخلل ثم يصدر قرارا يتضمن توصياته وتوجيهاته الى الهيئة التنفيذية بغية تمكينها من تفادي ذلك مستقبلا من جهة ومعالجة الوضعية القائمة من جهة ثانية[2].

3 بالاضافة الى الرقابتين السابقة واللاحقة فان للمجلس طرقا أخرى من الرقابة كما أشرنا من قبل ومنها على سبيل المثال الرقابة بواسطة اللجان حيث انه في الامكان تكوين لجان خاصة للمراقبة في كل قضية من القضايا التي تطرح عليه أو التي يرى ضرورة التحري والتأكد من سلامة التسيير فيها .

---

(1) الدستور ـ مادة 187

(2) د. علي زغدود ـ مطبوعة جامعية للعام الدراسي 87/88.

(1)

كما ان هناك الرقابة بواسطة الاسئلة والاستجواب وغيرها ، غير ان كل هذه الانماط من المراقبة لا تؤدي باي حال من الاحوال الى سحب الثقة من عضو الهيئة التنفيذية (الحكومة) بصفة فردية أو بصفة جماعية ، ومع ذلك ودون اي مبالغة فانه يمكن القول أن رقابة المجلس الشعبي الوطني على تنفيذ الميزانية هي رقابة شاملة وعلى غاية من الاهمية فهي وان كانت لا تسحب الثقة من الحكومة ، فانها تنبه الى تلك التجاوزات والمخالفات ان وجدت وتعطي التوجيهات اللازمة لتقويمها اي ان دورها ليس ردعيا أو عقابيا بقدر ما هو تقويمي تقييمي علاجي يهدف الى تمكين المتعامل العمومي من الاستعمال الامثل لميزانية الدولة مالية الشعب بأسره .

دستور - مادة 161 - 162

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني . مواد 147 إلى 153

د. أحمد صدق عاشور . ص 391

خاتمة

وهكذا نكون قد أتينا على هذا البحث الذي عالجنا فيه وبأسلوب استقرائي تحليلي - يدرس الظاهرة المالية كشيء قائم بذاته لينتهي الى مختلف الاراء والافكار التي قيلت بشأنها فيكون الاستنتاج ويكون الرأي والتعليق الذي يراه (الباحث) مناسبا اعتقادا منه بأنه الاقرب الى الواقع في هذا الظرف الزمني بالذات حيث موجات التضخم والمديونية والافلاس تعصف بمعظم اقتصاديات العالم ، وقد أنطلقت المعالجة بالتعريف بالموضوع واعطاء لمحة تاريخية لنشوء علم المالية العامة ، اعادتنا الى بدايات ظهور هذا العلم وكيف ينظر اليه في الحضارات والديانات السماوية وما هي المكانة التي يحظى بها في الاسلام احكاما ومعاملات مبينين أهم مصادره والخزائن المخصصة لاحتوائه ومفرزين جانبا من الدراسة لمالية الدولة الجزائرية قبل واثناء الاحتلال وصولا الى ميزانية الثورة اثناء حرب التحرير المجيدة ، ثم صار البحث الى التعريف بعلم المالية العامة ومصادره وعلاقته بالعلوم الاخرى ، ثم كيف كانت الحاجة الى ظهور الميزانية والبلدان التي انطلقت منها وما صاحبها من ازمات وحروب ادت في النهاية الى اقرار حق الشعوب مباشرة أو عن طريق ممثليهم في المجالس النيابية من اعطاء رأيهم في فرض اية ضريبة جديدة والتأكد من أهميتها وتحديد شروط جبايتها وكيفيات انفاقها فأحتوى الموضوع ، النشأة والتطور ، مفاهيم وتعاريف وخصائص انواع وأثار وطبيعة قانونية وانتهاء بتلك المبادىء والقواعد العامة التي تحكم موضوع تحضير الميزانية ، فكانت معالجة

تلك العملية التقنية الصرفة في التحضير وما هي الجهات التي تقوم بها وأهم الخطوات والمراحل المتبعة في ذلك .

فاقتضت المنهجية الانطلاق من فكرة انشاء وزارة للمالية وتنظيمها وصلاحياتها ثم تحديدها واصدارها للقانون " الاطار " أو ما يسمى بقانون قوانين المالية الذي يضبط مختلف العمليات والاساليب التي يجب اتباعها في العملية التحضيرية (انطلاقا من التحضير على مستوى الوزارات الى التحكيم في حالات الخلاف التي قد تحدث بين وزير ما ووزير المالية) ، مع ذكر لامثلة من هذه الاساليب وتحديد كيفية وضع مشروع الميزانية في صيغته النهائية ثم كيفية معالجة هيكلة الميزانية الجزائرية وكيف يتم تقدير الايرادات والنفقات مع تحديد طرق تقرير الاعتمادات وغيرها من الطرق والبيانات وصولا الى عملية التحضير على مستوى السلطة التشريعية ، حيث كانت البداية بتحديد هذه السلطة وتبيان دورها وكيف يتم تشكيلها مع تحديد لفترا تها التشريعية ودور لجانها في مناقشة مشاريع القوانين واجازتها ثم التطرق الى الصيغة التي يقدم بها مشروع قانون المالية وكيف تتم دراسته من طرف لجنة التخطيط والمالية قبل أن يتم توزيعه على النواب لمناقشته في الجلسة العلنية ، مع تحديد ما اذا كان للنواب الحق في المبادرة بالقوانين أم ما اذا كان هذا الحق مقيد بحد معين من الاجراءات حيث تبين وان للنائب حق استجواب اعضاء الحكومة ومسألتهم وحق اقتراح التعديلات بل وحتى اقتراح القوانين متى توافر نصاب معين لذلك ، كما تبين لنا وان النائب الجزائري ، يحظى وكغيره

الى الميزانية على أساس انها أهم عوامل الاستقرار الاقتصادي وان العبرة ليست في توازن الميزانية ، وانما يكون ذلك بتحقيق التوازن على مستوى الميزانية الاقتصادية الوطنية حتى ولو كان ذلك على حساب الميزانية العامة للدولة والتي يسمح بظهور عجز نسبي مؤقت فيها يمكن تداركه فيما بعد ومتى دعت الحاجة الى ذلك ، وهي أفكار تجد تطبيقاتها العملية في كل من بريطانيا وفرنسا وامريكا ، مع أنها دول تتبع في سياستها العامة أصول الفكر المالي الكلاسيكي ، حيث نجد أن المملكة المتحدة البريطانية تنشر وكل سنة - كتابا أبيضا - يضم الى مشروع الميزانية ويحتوى على تقرير بمجموع الايرادات والنفقات العامة في عموم البلد .

أما فرنسا فقد تأسست بها ومنذ عام 1952 لجنة خاصة تعرف باسم ((لجنة الحسابات والميزانيات الاقتصادية الوطنية)) تتولى تحضير كل ما من شأنه أن يضمن وضع ميزانية عامة منسجمة ومضبوطة .

وأما في الولايات المتحدة الامريكية فيضع المستشارون الاقتصاديون للرئيس تقريرا سنويا في شكل عرض للميزانية الاقتصادية ، يدخله الرئيس في تقريره المالي الذي يعرضه على الكونغرس عند تقديم مشروع الميزانية السنوية .

اما على مستوى المنظومة الاشتراكية والبلدان التي تأخذ بنظام التخطيط الاقتصادي كوسيلة من وسائل تنميتها وتطوير اقتصادياتها ، فان السمة المميزة لاقتصادها المخطط

والمبرمج هو أنه يفرض بطبيعته محاسبة قومية عامة هدفها الاسمى تحقيق التنمية الشاملة والمنسجمة وتلبية المتطلبات الاجتماعية بأشباع الحاجات الاساسية للمواطنين هذه الحاجات التي تعتبر الشغل الشاغل لانظمة الحكم فيها - وهو ما يشاهد عمليا عندنا ايضا حيث ترصد الاموال الضخمة لتحقيق العمالة الكاملة لجميع الاشخاص القادرين على العمل وكذلك توسيع مجالات التكوين والتعليم والرعاية الاجتماعية ، مع ضمان الاستمرار في دعم اسعار بعض المواد الاولية وبعض الاجهزة الضرورية لتحقيق القفزة النوعية المطلوبة في المجال التنموى بصفة عامة ويبقى على الانسان والانسان وحده أن يكون في مستوى التحدى وفي مستوى الطموح حتى يرى بلده راقية متطورة تحظى بمكانتها اللائقة بها بين الدول ولن يكون ذلك الا بالعمل والعمل وحده .

إنتهى بحمد الله وعونه

الفهرس

تحضير الميزانية العامة في الجزائر

خطة البحث :-

مقدمة وتحتوي على :-

- التعريف بالموضوع .
- الاسباب والاهداف الداعية الى اختياره .
- الصعوبات المحيطة به .

الباب الأول :- نشأة علم المالية العامة وتطوره عبر التاريخ .

الفصل الأول :- النشأة والتطور وبها :-

أ - لمحة تاريخية عن المالية العامة في الحضارات والديانات السماوية .
ب :- العبرية .
ج :- المسيحية .
د :- الاسلام .

الفصل الثاني :- نظرة الاسلام الى المال العام

اولا :- أ - مصادر مالية الدولة الاسلامية
ب - خزائن بيت المال
ثانيا :- أ - مصادر مالية الدولة الجزائرية قبل الاحتلال .
ب - مالية الامير عبد القادر .
ج - مالية الثورة التحريرية .

الفصل الثالث :— تعريف علم المالية العامة ومصادره وعلاقته بالعلوم الاخرى .

1— تعريف علم المالية العامة .

2— مصادر علم المالية العامة .

3— علاقة علم المالية بالعلوم الاخرى .

الباب الثاني :— نشأة الميزانية وتطورها وقواعدها

الفصل الرابع :— أ — النشأة والتطور .

ب — الميزانية عند العرب

ج — مفهوم الميزانية

د — تعريف الميزانية

هـ — خصائص الميزانية

و — أنواع الميزانية

ز — أهمية الميزانية

ح — الطبيعة القانونية للميزانية

ط — أثار الميزانية

ى — التمييز بين الميزانيات العامة وغيرها من الميزانيات والحسابات الاخرى .

الفصل الخامس :— قواعد الميزانية .

أولا :— قاعدة السنوية .

أ — التعريف بالقاعدة وأهم مميزاتها

ب — الاستثناءات الواردة على القاعدة

ج — التعليق على القاعدة وتوصية المؤتمر العربي الثالث للعلوم الادارية بشأنها .

د — طريقة اقفال الحسابات العامة وتوصية المؤتمر العربي للعلوم الادارية في ذلك .

ثانيا : _ قاعدة وحدة الميزانية
أ _ التعريف بالقاعدة وأهم مميزاتها
ب _ الاستثناءات الواردة على القاعدة
ج _ الاستنتاج والملاحظة

ثالثا : _ قاعدة العمومية
أ _ التعريف بالقاعدة وأهم مميزاتها
ب _ الفرق بين قاعدة العمومية و مبدأ الصوافي
ج _ الاستثناءات الواردة على القاعدة
د _ الاستنتاج والملاحظة

رابعا : _ قاعدة توازن الميزانية

الباب الثالث : _ التحضير على مستوى السلطة التنفيذية
الفصل السادس : _ وزارة المالية تنظيمها وصلاحياتها
أولا : _ تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية
ثانيا : _ صلاحيات وزير المالية والاجهزة المساعدة له في عملية تحضير الميزانية .
ثالثا : _ قانون قوانين المالية وتحضير الميزانية
رابعا : _ المنشور الوزاري المتضمن التوجيهات العامة لعملية التحضير .

الفصل السابع : _ التحضير على المستوى القاعدي .
أولا : _ التحضير على مستوى الوزارات .
_ مناقشة مشاريع الوزارات وما يتبعها من مفاوضات وتحكيم .
_ التحضير على مستوى وزارة المالية ودور الوزير في ذلك .

ثانيا : - الاساليب المتبعة في عملية التحضير

أ - بريطانيا

ب - فرنسا

ج - امريكا

د - مصر

هـ - الجزائر

ثالثا : - كيفية تقدير الايرادات والنفقات

أ - الايرادات الثابتة

ب - الايرادات المتقلبة

ج - اساليب التقدير المختلفة

1 - الاسلوب المباشر

2 - الاسلوب الوسطي

3 - الاسلوب القياسي

رابعا : - تقدير النفقات

أ - النفقات الثابتة

ب - النفقات المتقلبة

خامسا : - كيفية تقرير الاعتمادات

أ - اعتمادات تقييمية

ب - اعتمادات وقتية

ج - اعتمادات حصرية

سادسا : - نفقات الاستثمار .

الباب الرابع : - التحضير على مستوى السلطة التشريعية

الفصل الثامن : - السلطة التشريعية ودورها في عملية التحضير

أولا : - لمحة تاريخية .

أ - انتخاب المجلس .

ب ـ تشكيل مكتب المجلس وصلاحياته

ج ـ دورات المجلس .

د ـ لجان المجلس .

ثانيا : ـ الصيغة التي يقدم بها المشروع

أ ـ مشروع قانون المالية والميزانية

ب ـ الجداول (التبويب والمحتوى)

ج ـ خطاب الميزانية أو عرض الاسباب

الفصل التاسع : ـ دراسة المشروع من قبل لجنة التخطيط والمالية .

أولا : ـ أ ـ دور ومركز اللجنة على مستوى المجلس

ب ـ حق اللجنة في الاستعانة بالخبير

ج ـ الحق في اقتراح التعديلات

د ـ الحق في اقتراح القوانين

ثانيا : أ ـ التصويت على المشروع .

ـ كيف يتم التصويت وصحته .

ـ حالة التساوي .

ب ـ الامتناع على اقرار المشروع

ـ حق الرئيس في طلب اجراء مداولة ثانية .

ـ استمرار العمل بالميزانية الاثنى عشرية $1\frac{1}{2}$

الفصل العاشر : ـ الاجازة البرلمانية ونتائجها

أ ـ القيمة القانونية للاجازة .

ب ـ الاصدار والنشر .

ج ـ التنفيذ .

المراجع باللغة الوطنية

- د. عواضة حسن ، المالية العامة ، دراسة مقارنة (الموازنة النفقات والواردات العمومية) دار النهضة بيروت 1971.
- د. محمد عدلي توفيق ، المالية العامة دار الجامعات المصرية 74
- د. حامد عبد المجيد درّاز المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة - الاسكندرية - .
- د. صالح الرويلي ، اقتصاديات المالية العامة ، الجزائر - 1980
- الاستاذ/ حسين مصطفى حسين ، سلسلة دروس في علم الاقتصاد - المالية العامة . ط 2 الجزائر 1987.
- د. مراد حلمي ، مالية الدولة ، القاهرة 1962.
- د. عمر حسنين ، محاسبة الشركات ، دار الجامعات المصرية الاسكندرية .
- د. احمد صقر عاشور ، الادارة العامة ، مدخل بيئي مقارن - دار النهضة العربية بيروت 1979.
- د. احمد محمد موسى ، المحاسبة التشخيصية المعهد القومي للتنمية الادارية دار النهضة العربية القاهرة 76.
- د. محمد احمد الدوري ، سلسلة دروس العلوم القانونية التخلف الاقتصادي . ط . 2 الجزائر 1987 .
- د. عبد المجيد مزيان ، سلسلة الدراسات الكبرى ، - النظريات الاقتصادية عند ابن خلدون - الجزائر - 1981.
- د. احمد أبو اسماعيل ، أصول الاقتصاد ، دار النهضة القاهرة
- د. ناصر الدين سعيدوني ، سلسلة الدراسات الكبرى - النظام المالي للجزائر آواخر العهد العثماني 1792 / 1830 (1985)

- د. شمحون شمحون ، مبادئ في الاقتصاد السياسي .الجزائر 74.
- د. محمد عبد العزيز عجمية وآخرون ، مقدمة في التنمية والتخطيط ، دار النهضة العربية بيروت ، 1983.
- د. حماد محمد شطا ، النظرية العامة للاجور والمرتبات دراسة مقارنة بين النظامين الرأسمالي والاشتراكي - الجزائر ، 82.
- د. عمار بوحوش ، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ، الجزائر 84.
- " " " دليل الباحث في المنهجية وكتابة البحوث الجامعية ، الجزائر ، 1985.
- الاستاذ/ مالك بن نبي - المسلم في عالم الاقتصاد - بيروت 89
- الاستاذ/ علي مقلد ، المكتبة العلمية ، تطلعات اقتصادية ، الجزائر 74.
- الرئيس . فيدال كاسترو ، ازمة العالم الاقتصادية والاجتماعية تقرير مقدم امام القمة السابعة لبلدان عدم الانحياز -1984. المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب .
- المنظمة العربية للعلوم الادارية . الملامح الرئيسية للمحاسبة الحكومية ، اعداد / سليمان علي الدين ، عدد 159 لعام 1974
- المنظمة العربية للعلوم الادارية ، اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية ، اعداد كمال نور الله ، عدد 127 لعام 1972
- م . ع . ع . ا . تنمية الموارد البشرية ، التخطيط والسياسات والاجرة / أحمد فؤاد نجيب عدد 131 - 1972
- سلسلة ملخصات شوم ، نظريات ومسائل في : - النظرية الاقتصادية الكلية - يوجين أ - ديوليو - الجزائر 1984 .
- سلسلة معارف الانسان ، الدولة ، نظرة في الاقتصاد السياسي والجغرافي - المكتب العالمي للبحوث ، بيروت 1984.
- وزارة الاعلام والثقافة ، ملفات وثائقية ، عدد 22 - المالية العامة - الجزائر 1975.

- وزارة الاعلام والثقافة ـ الجزائر بالارقام ـ (دليل) .62/ 1972.
- " " الثورة الجزائرية وقائع وابعاد 1972.
- وزارة الصناعة والطاقة، الثورة الصناعية، الذكرى 20 للاستقلال
- وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، مشروع المخطط السنوى 81، البرنامج العام للاستثمارات ج 1، 2/ 1980.
- رئاسة مجلس الوزراء، المخطط الرباعي 70/ 73 يناير 70.
- الجزائر ـ الدليل الاقتصادى والاجتماعي ـ النشر والاشهار 1987.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- القانون رقم 80/ 05 الخاص بمجلس المحاسبة.
- الميثاق الوطني لعام 1976.
- مشروع اثراء الميثاق الوطني.
- الميثاق الوطني لعام 1987.
- خطب الرئيس بومديين 65/ 70، الجزء 1 ـ 3.
- خطب الرئيس الشاذلي 1980، الجزء 2.
- منشور وزارة المالية رقم 228 بتاريخ 12/ 4/ 1981 الخاص ـ بتحضير الميزانية العامة لعام 1982.
- القرار الوزارى المشترك الصادر عن وزارتي المالية والتخطيط، رقم 43/ 1/ لعام 1985.
- التعليمة رقم 0004 الصادرة عن وزير المالية ديسمبر 1985.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية طبعة 1983.

./..

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

رقم	لعام
23	1963.
108	65
22	81
29	82
20	83
2 ـ 4 ـ 28 ـ 59	84
1 ـ 33، 56 ـ 57	85
26 ـ 27.	86
4 ـ 11، 41 ـ 54	87
02	1988.

الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني

رقم	لعام
27	1978.
70	85
21	1988.

المـراجـع باللغـة الاجنبيـــة

1 - Dr . MUSTAPHA (BENSAHLI)
Evaluation de la Loi des Finances pour l'année 1987, dans ses dispositions fiscales O.P.U .

2 - Dr . ABDERRAHMANE (REMILI) , les institutions Administratives Algériennes 2eme édition SNED 73

3 - Dr . SAID (BEN AISSA), Introduction aux Finances Publiques, études comparatives des systèmes financiers .

4 - Pr . LOUIS (TROTABAS) Précis d'Alloz (Finances Publiques) 3 eme édition 69

5 - Pr . MAURICE (DEVERGER) , Finances Publiques 6 eme édition , P.U.F

6 - Pr . JEAN (REVALI) , Le budget de l'état , édition du seuil Paris VI .

7 - QUE SAIS JE ? l'économie de l'alimentation MICHEL (CEPEDE) et MAURICE (LANGELLI) P.U.F 64 .

8 - QUE SAIS JE ? L'économie Méditerranéenne HERBERT (D'HEROVILLE) P.U.F 65